



LA DEFENSA NACIONAL EN JAQUE:

Análisis de los factores que han obstaculizado problematizar las amenazas externas dentro de la política pública de seguridad nacional en Colombia.

MILENA ANDREA DÍAZ GÓMEZ

**FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES
INTERNACIONALES**

MAESTRIA EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

BOGOTÁ D.C. FEBRERO DE 2018

LA DEFENSA NACIONAL EN JAQUE:

Análisis de los factores que han obstaculizado problematizar las amenazas externas dentro de la política pública de seguridad nacional en Colombia.

MILENA ANDREA DÍAZ GÓMEZ

Trabajo de grado para optar al título de: Magister en Gobierno y políticas públicas.

ASESOR: MARÍA CATALINA MONROY HERNÁNDEZ

Doctora en Estudios Políticos

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

**FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES
INTERNACIONALES**

MAESTRIA EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

BOGOTÁ D.C. FEBRERO DE 2018

Tabla de contenido

INTRODUCCIÓN	4
CAPÍTULO I:.....	9
Enfoques cognitivos en la definición de la amenaza externa como problema público. ..	9
El enfoque cognitivo en la definición del problema público.....	14
La defensa nacional y los <i>Policymakers</i> en Colombia.	23
CAPÍTULO II:	29
Definición de la amenaza externa como problema público en América Latina.....	29
Definición de amenazas externas	29
Amenazas externas en américa latina	34
CAPÍTULO III:	54
Colombia ante una amenaza externa: ¿estado vulnerable?.....	54
Estado de vulnerabilidad de Colombia ante una amenaza externa	54
El problema de la amenaza externa para Colombia	68
CAPÍTULO IV: Los retos de la Defensa Nacional	79
El rol de los intereses y los actores en la definición del problema público.....	79
CONCLUSIONES.....	86
BIBLIOGRAFIA.....	91

INTRODUCCIÓN

Tras la suscripción de los acuerdos de paz, el pasado 26 de septiembre de 2016 y el inicio de la negociación con el grupo ELN (ejército de liberación nacional) en 2017, el imaginario colectivo del país se sobrepuso, a la idea de un conflicto reiterativo, al cual se ha visto sometido por más de sesenta años; no obstante, este complejo escenario no refleja la realidad. Las amenazas externas derivadas del uso de recursos naturales y energéticos, factores de alto impacto como el terrorismo internacional, entre otros, no son ajenos a la realidad del país. Estas problemáticas que son cada vez más cercanas y que han sido incluso evidentes, en periodos de tiempo específicos (2005- crisis bilateral con Venezuela, 2016 interdicción aérea a un avión comercial y 2017 arresto en suiza de una ciudadana colombiana integrante del grupo Estado Islámico) aparentemente han carecido de relevancia para los tomadores de decisión en asuntos de seguridad y defensa nacional. Dos podrían ser explicaciones para este comportamiento: primero, por una excesiva concentración en las dinámicas de seguridad interna en el marco del conflicto armado. Segundo, porque los estudiosos de la geopolítica y seguridad internacional han sido (en su mayoría) integrantes de las fuerzas armadas mismas, luego este conocimiento específico no ha logrado trascender la esfera pública y su visibilidad como problema público ha sido bajo.

Considerando lo anterior, es posible afirmar que el panorama parece no ser receptivo a este tipo de problemáticas, pues no existe una política pública o cualquier otro mecanismo certero que afronte un tipo de amenaza que no ha sido definida por; el Estado, sus instituciones o el esquema jurídico y político que rige la protección del status quo del país: la política de seguridad y defensa nacional. Por tanto, el presente estudio propone los siguientes interrogantes como punto de partida para el desarrollo de la investigación: ¿Está Colombia preparada para enfrentar una amenaza

externa? En este mismo orden ¿Por qué las amenazas externas no han sido definidas como un problema público?

El conflicto interno no debe seguir acaparando la agenda de seguridad en Colombia. El dinamismo propio del contexto nacional e internacional cuestiona el nivel de robustez de una política pública de Seguridad y Defensa Nacional capaz de hacer frente a potenciales amenazas, componentes que permitirán enfrentar los retos del posconflicto. Actualmente, las amenazas externas como problema público, no se encuentran plenamente definidas y aun cuando son objeto de estudio (de académicos y fuerzas armadas), cuentan con elementos difusos que han impedido su visibilización y puesta en agenda de manera tal que las acciones públicas en este sentido, no han sido concretas.

En este sentido, la hipótesis propone que la omisión de los *policymakers* y tomadores de decisión en la definición de las amenazas externas como problema público debido a intereses recurrentes que se enmarcan en la política de gobierno de seguridad y defensa nacional, ha derivado en una condición de vulnerabilidad del Estado colombiano.

Si bien la orientación hacia el conflicto interno ha sido un derrotero indiscutible en la construcción de esta política como eje central de la seguridad nacional, la defensa es decir el componente de seguridad exterior no puede ser un elemento aislado de la política. Los retos y riesgos de enfrentarse a un problema no estructurado, por la sobre posición de ideas e intereses de los *policymakers*, podrían desestabilizar al Estado colombiano ante la materialización de estas amenazas y exponer su condición de vulnerabilidad ante terceros. *Ad portas* de un escenario de posconflicto en el cual la visibilización de la geopolítica y geoestrategia¹ juegan un papel

¹ Geopolítica: ciencia que estudia la realidad geográfica desde el punto de vista político para establecer las influencias mutuas y deducir la mejor forma de armonizarlas en beneficio del poder nacional.

fundamental, surge la necesidad de plantear una política de Defensa Nacional de Estado, en la cual reestructurar la visión de la misma hacia una noción de defensa integral² permitirá integrar los componentes internos y externos que en términos de seguridad nacional permiten hacer frente a una problemática que no es ajena y a la cual el Estado colombiano deberá enfrentarse en un futuro cercano. Tal cómo se ha desarrollado la transformación sectorial y el rol institucional que deben asumir las agencias del sector de seguridad y defensa nacional, para alcanzar este nuevo contexto global y que genera un cambio en el marco referencial de la seguridad en Colombia. No sólo el aspecto de la eventual ocurrencia de alguna de éstas amenazas es un tema latente, su complejidad como problema público interdependiente que impacta otros sectores de desarrollo, acarrea la conjunción de estrategias de carácter económico, político y social además del componente militar y de inteligencia, aumentando de manera substancial la necesidad de integrar definiciones, percepciones y acciones coordinadas entre los diferentes tomadores de decisión para evitar así, un estado de indefensión.

Generar una Política de Defensa sólida es elemento esencial para lograr la protección integral del Estado, pero esto no será posible si no se define, conceptualiza y objetiviza adecuadamente el problema al cual nos enfrentaremos: una amenaza externa. Las ideas, intereses e instituciones que se ven inmersas en este proceso permiten evidenciar las dimensiones del problema al cual se enfrenta el Estado colombiano, razón por la cual su rol es eje fundamental en el estudio de este documento.

Geoestrategia: Influencia de la geografía desde el punto de vista estratégico, de tal manera que permita el control y/o posicionamiento físico de los espacios que den, a quien los posea, ventajas geopolíticas

² Defensa integral: Es el conjunto de sistemas, métodos, medidas y acciones de defensa, cualesquiera sean su naturaleza e intensidad, que en forma activa formule, coordine y ejecute el Estado con la participación de las instituciones públicas y privadas, y las personas naturales y jurídicas, nacionales o extranjeras, con el objeto de salvaguardar la independencia, la libertad, la democracia, la soberanía, la integridad territorial y el desarrollo integral de la Nación (Ley orgánica de seguridad de la Nación, GO Nro. 37.594 - 18/12/2002, Art. 3). Extraído del Atlas comparativo de la defensa en América Latina y el Caribe de RESDAL.

Frente a este panorama, el análisis presentado a continuación busca identificar cómo la definición del problema de las amenazas externas permitiría la construcción de soluciones adecuadas en el marco de una política de defensa nacional bajo el estudio de enfoques cognitivos: ideas, intereses e instituciones que en ella se involucran. Para ello es necesario, en primera instancia establecer desde el análisis de las ideas y los intereses, por qué históricamente el concepto de amenaza externa no ha sido definido como un problema público. Posteriormente, cómo éstas amenazas fueron eje de desarrollo público en otros países del continente bajo elementos de política como el libro blanco de defensa³. A partir de este análisis, en el cual se comparan los elementos bajo los cuales se constituyen amenazas externas para los países, se identifican diferentes amenazas a las que se ha visto advocating el Estado colombiano y que determinan su vulnerabilidad, para finalmente analizar cómo el rol de las ideas y los intereses han influido en una construcción inadecuada de la política de seguridad y defensa nacional excluyendo el componente de defensa integral.

Aunque en este momento no existen suficientes estudios en Colombia sobre defensa nacional frente a potenciales amenazas externas, en el presente escrito se utilizó una metodología cualitativa mediante la cual se profundiza desde el proceso iterativo de las políticas públicas como se definen los problemas públicos desde la perspectiva de estudio de enfoques cognitivos propuesta por Pierre Müller. Así mismo, para identificar como se tipifican las amenazas externas y qué canales de acción se adoptan, se aborda desde un análisis documental los libros blancos de defensa nacional de países que a nivel regional han adoptado herramientas de política pública para afrontar esta problemática, por último para complementar la visión nacional del problema se realizaron entrevistas a expertos para conocer de primera mano, como se ha estudiado esta política pública y

³ Libro blanco de defensa: Herramienta a través de la cual se busca difundir públicamente asuntos de seguridad y defensa nacional, así como objetivos y políticas que se derivan de las consideraciones estatales en esta materia. Se considera un instrumento para fomentar las medidas de confianza entre países, pero además puede considerarse como un elemento disuasivo al hacer explícitos los riesgos y amenazas que afectan los intereses nacionales.

cuál es su perspectiva en términos de amenazas externas como problema público no definido todo ello desde el enfoque de las ideas, los intereses y los actores que se involucran en su definición.

El documento se compone de cuatro capítulos en los cuales se aborda; en el capítulo I, la definición del problema bajo el análisis de enfoques cognitivos, allí se analizan los intereses y complejidades del sector de seguridad y defensa desde la visión de los actores cuando se problematiza una cuestión dentro del ámbito público. En este sentido se contrapone la definición desde el concepto académico versus la definición institucional y de la política pública. Posteriormente en el Capítulo II, se compara cómo se han evaluado y problematizado las amenazas externas en otros países de la región, en los cuales los instrumentos y herramientas han sido desarrollados para dar respuestas concretas a la ocurrencia de estas problemáticas, de manera tal que esta perspectiva permite evaluar a la luz de las amenazas externas de Colombia (países hostiles y grupos de terrorismo internacional). En el Capítulo III, cual es el estado de vulnerabilidad que presenta Colombia al no contar con una definición del problema público y su omisión dentro de la política pública de seguridad nacional ante las amenazas expuestas en el capítulo II. Finalmente, en el capítulo IV, se analiza cómo el rol de las ideas o intereses ha influido en una construcción inadecuada de la política, aun cuando el país se encuentra expuesto a una serie de amenazas que podrían derivar en un estado de vulnerabilidad de Colombia frente a las dinámicas del contexto internacional.

CAPÍTULO I:

Enfoques cognitivos en la definición de la amenaza externa como problema público.

Para estudiar el proceso bajo el cual se definen o conceptualizan los problemas públicos en el ciclo de políticas públicas, es necesario establecer una perspectiva de estudio que permita orientarlo. En este capítulo se abordará la definición de la amenaza externa como problema público y cómo esta surge parte del ciclo desde la perspectiva de estudio de enfoques cognitivos propuesta por Pierre Müller.

Si bien es cierto que la política pública de seguridad y defensa nacional ha tenido avances significativos, es necesario reconocer que la defensa nacional como elemento de seguridad exterior, no ha tenido un papel que permita reconocer sus condiciones como problema público impactando las respuestas institucionales que en este sentido se han generado. Para entender, por qué esta definición no se ha desarrollado en Colombia, este documento se basa en el estudio de enfoques cognitivos de política pública planteados por Pierre Müller frente a la definición del problema de amenazas externas. A continuación se dará a conocer desde el estudio de las políticas públicas cómo se desarrolla el enfoque cognitivo en sus fases, haciendo énfasis en que la problemática de estudio se enfoca en las fases de: definición del problema y puesta en agenda.

Teniendo en cuenta que la hipótesis de este documento se centra en el rol de los tomadores de decisión y *Policymakers*, el rol de las ideas, intereses y percepciones, la propuesta de estudio de Pierre Muller permite un análisis inclusivo de estos componentes bajo la perspectiva del ciclo de políticas públicas. El *enfoque cognitivo* de políticas públicas asume el estudio de éstas (en cualquiera de sus etapas o fases) como un proceso de interpretación del contexto y el problema, a

partir del cual los actores determinan las estrategias para definirlo y construir acciones de respuesta en función de sus intereses (Muller, Las Políticas Públicas, 2006). El autor, define que el objetivo de una determinada política pública está supeditado a la relación de modo, tiempo y lugar, así como de los actores bajo los cuales el problema se posiciona en la agenda, es decir, que a partir de estos factores se genera: la representación del problema público, sus efectos y posibles ejes de acción.

En amplio sentido, el eje de análisis de este documento evalúa dos aspectos esenciales: en primera instancia, el rol de los actores, en especial de los tomadores de decisión pues son los directos responsables de la definición del problema y puesta en agenda, dentro del ámbito de la seguridad y la defensa nacional al ser el sector uno de los más reservados y cuya formación de la agenda es *top-down*⁴ dado el nivel de tecnicismo y confidencialidad. El segundo aspecto, corresponde al rol de los intereses de los actores involucrados siendo éstas, variables interdependientes, los intereses permiten o no definir la necesidad de delimitar un problema público lo cual acarrea decisiones y perspectivas propias de los *policymakers*.

Entendiendo entonces que los aspectos esenciales a observar en este documento son actores e intereses dentro de la definición de un problema público, es necesario entender que estos dos aspectos se componen de perspectivas, discursos y apelaciones sociológicas y coyunturales en un segundo plano de observación. De igual manera, los medios de difusión (escritos, radiales y televisivos), juegan un rol trascendental en la definición del problema y tiene una estrecha relación sobre como éste se moviliza hacia la agenda pública, en relación a las ideas y los intereses de los

⁴ Definición de agenda *Top-down*: definición de problemas públicos aceptados para ser considerados activamente por los tomadores de decisión. Podría denominarse también como las cuestiones que preocupan al gobierno por su interés, nivel de tecnicidad o visibilización en el gobierno.

policymakers, elemento que será analizado en un tercer nivel de influencia frente a la definición del problema público.

De acuerdo a Jean Gustave – Padioleau citado por (Muller, 1998) el acceso a la agenda al igual que la formación del problema surte unas etapas específicas: en primera instancia como elemento de *controversia social y política*, estableciendo así el espacio de interacción entre los stakeholders o agentes interesados en el problema y cómo estos suscitan sus intereses a favor o en contra de la puesta en agenda, así mismo delimitan sus percepciones y argumentos y como éstos deben ser integrados; En segunda instancia la transformación del problema en un objeto de intervención orientándolo hacia la solución, dónde las fuerzas antes descritas, ejercen mayor o menor control para la consolidación de un producto. Por último, el rol de los actores interesados, quienes actuando como mediadores, definirán que las acciones se conviertan en un objeto político. En términos de Muller, los encargados de “*construir una representación, una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir*” (Muller, 1998, p. 72) razón por la cual la definición del problema y su puesta en agenda están estrechamente relacionados y dependen en gran medida de los intereses de los actores involucrados.

Así mismo, Muller citado por Roth identifica un marco referencial que se desplaza desde lo global hasta lo sectorial, definido en términos de valores, normas, ideas y algoritmos; es decir que estos referenciales están constituidos por “*ideas, creencias y visiones del mundo que tienen un estatuto equivalente a los recursos monetarios u organizacionales*” (Roth Deubel, 2010). En este sentido, la representación de un problema independientemente del campo o sector al que se inscriba, contará con estos elementos que erigen una perspectiva propia del problema público en función del marco referencial de los *stakeholders*, tomadores de decisión y *policymakers* inmersos en el proceso de definición del problema público.

En este sentido, la explicación de Muller acerca de este modelo referencial descansa en un postulado básico, la representación (del problema público) depende en gran medida del sistema en el rol del sector y como este es considerado socialmente (Muller, 1998). Este punto es de especial atención, en tanto el sector que ocupa esta investigación es tal vez uno de los que mayor prevalencia no sólo en el imaginario colectivo teniendo en cuenta el contexto en el cual se ha inscrito: un conflicto interno reiterativo sino además en la interdependencia sectorial que generan sus dinámicas internas. No obstante, la toma de decisiones y las discusiones más técnicas en cuanto a la construcción de problemas y alternativas de solución son un eje cerrado a la opinión pública y hacen parte de círculos burocráticos y técnicos especializados.

El entendimiento de este esquema, es posible a través de la ejemplificación que realiza Muller (1998), en el cual además toma como referencia el mismo sector de estudio de esta investigación, en la cual define que:

“Una política de defensa nacional, depende estrechamente, de la imagen y de la percepción del riesgo principal y del lugar que se pretende atribuir al ejercito de la nación. Según que se trate de defender el país en las fronteras, de asegurarse algún puesto en el concierto mundial de las naciones o de difundir un mensaje revolucionario, la representación del rol del ejercito variará, lo mismo que el referencial de la política pública de defensa” (p. 72).

Es decir, el referencial como lo denomina Muller, se constituye mediante un proceso cognitivo en el cual se da a entender la realidad de un sector determinado y para ello considera un proceso específico; *decodificación y recodificación de lo real*. En otras palabras el autor propone, en primera instancia definir nuevos puntos de apoyo para actuar de acuerdo a los intereses nacionales, la coyuntura y los objetivos de los tomadores de decisión y posteriormente definir los modos

operacionales que pueden ser usados en la acción pública y que son dependientes de las percepciones de los dirigentes. Así pues frente al tema de estudio y el contexto actual de la defensa nacional, existe un proceso de recodificación en el cuál Muller (1998) define:

“nuevas posibilidades que llevan a una organización completa de cuerpo de batalla [...] En suma, la definición de una nueva doctrina militar corresponde claramente a una nueva lectura del rol y del puesto de la defensa en el país a partir de una toma de conciencia de las transformaciones de la relación global sectorial. Es un nuevo marco intelectual que permite captar y entender los cambios. Al mismo tiempo, se ven surgir nuevas imágenes de referencia que modifican la percepción que los autores tienen de la situación” (p. 73).

Considerando el proceso de transición en el cual se encuentra el país y entendiendo que el rol de las instituciones directamente implicadas en la prevalencia de la seguridad y defensa nacional, están llamadas a evolucionar conforme estos cambios se generan, los aportes de Muller, son pertinentes para este estudio. Es este punto particular, donde el enfoque cognitivo para el análisis de la estructuración del problema público reviste de importancia para esta investigación, pues permite analizar cómo se concibe la transformación sectorial y el rol institucional que deben asumir las agencias que componen el sector de seguridad y defensa nacional, para alcanzar este nuevo contexto y marco referencial.

Las amenazas externas, la visibilización de conflictos bilaterales e incluso el terrorismo internacional (como se expondrá en el capítulo III) hacen evidente como se transforma el marco referencial, las perspectivas, ideas e intereses de los tomadores de decisión e incluso de los stakeholders que poco pueden trascender en esta esfera hacia la objetivización del problema. Gran parte del aporte hacia herramientas generadoras de cambio con capacidad de respuesta hacia estos

nuevos escenarios de riesgo, se encuentran en manos de las percepciones e intereses que los *policymakers* desarrollen en torno a este nuevo contexto.

Los elementos de análisis antes presentados permitirán evidenciar en el presente documento cómo la definición del problema público, depende del rol de los *policymakers* y las barreras que en este sentido surten para posicionarse como problema de manera efectiva. El marco conceptual de este documento hace énfasis en los enfoques cognitivos, lo que lleva a un análisis diferenciado, menos técnico y con una perspectiva social que acerca al lector al entendimiento de los retos que se generan al simplificar el rol de los actores frente a la definición de un problema público que podría impactar negativamente al país y cuyas consecuencias podrían sobrepasar la capacidad del Estado. Así pues, el análisis de estos componentes será transversal a los ejes temáticos de este documento.

El enfoque cognitivo en la definición del problema público

La política de seguridad y defensa nacional históricamente se ha desarrollado mediante una construcción de carácter institucional donde expertos, fuerzas militares y tomadores de decisión gubernamentales participan activamente en su definición y formulación. Este proceso, en el cual se inscribe la generación de un problema público y su puesta en la agenda para la construcción de la política pública, sobrepone (como se explicó en el subcapítulo anterior) las ideas, percepciones y consideraciones de un grupo segmentado del Estado para la toma de decisiones en el sector de seguridad y defensa nacional. Su estrecha interrelación y dinamismo (actores e intereses), determinan cómo en diferentes periodos un mismo problema público ha tomado diferentes conceptos y niveles de importancia.

Al analizar el proceso iterativo de políticas públicas los temas de agenda pública o *agenda setting* y definición del problema público son abordadas como perspectivas interdependientes, entendiendo que dentro del ciclo de políticas no existe un paso anterior al otro, pero sí, un condicionamiento de un elemento hacia los demás elementos del ciclo: definición del problema, puesta en agenda, identificación de alternativas de solución, selección de alternativas, implementación y evaluación (Ordoñez-Matamoros, 2013).

Es pertinente decir entonces, que no existe un concepto único de problema público. Por consiguiente, este no puede ser considerado como un hecho objetivo pero puede definirse en términos de su problematización y tal como lo afirma Dery citado por (Ordoñez-Matamoros, 2013, p. 96) se trata de constructos mentales, que el tomador de decisión estratégicamente determina para caracterizar un problema. Esta noción explica en cierta medida por qué las instituciones actúan a través de intereses concurrentes, es decir, no existe una sola perspectiva del problema porque ésta atiende a la subjetividad de todos los individuos que la estudian, más aun de los tomadores de decisión. De acuerdo a la perspectiva del experto en Seguridad y Defensa Nacional Germán Garnica (2017): “el gran drama de Colombia es que en un país normal, la política exterior, la seguridad y la defensa van de la mano. Sin embargo, en el país se maneja por voluntades institucionales. Aquí, la cancillería va por “A” y el ministerio de defensa va por “B”. La discusión además, radica en un entramado mucho más complejo que corresponde a la definición del problema público en torno a la defensa, la perspectiva de Garnica (2017) establece que “se percibe en las fuerzas una discusión sobre la necesidad de establecer la defensa nacional y las amenazas que la componen, como política de Estado, pues cada cuatro años cambia el libreto”

En aras de profundizar en el entendimiento del concepto de problema público, se analizaron las definiciones de varios autores que exponen los elementos esenciales para la conformación de un problema público, como se muestra en la siguiente tabla:

Definición y elementos del problema público

<i>Autor</i>	<i>Definición</i>	<i>Elementos</i>
<i>JEAN-GUSTAVE PADIOLEAU</i>	Conjunto de problemas percibidos que demandan debate público, incluso intervención de las autoridades políticas legítimas.	1. Debate público. 2. Demanda de intervención. 3. Interrelación de problemas
<i>AARON WILDAVSKY</i>	Cualquier problema para el cual exista una solución	1. Existencia de problema. 2. Existencia de solución.
<i>JOHN KINGDON</i>	Existe cuando las personas comienzan a pensar que algo puede hacerse para cambiar la situación	1. Existencia Debate público. 2. Existencia de problema.
<i>DERY D.</i>	Son necesidades, valores u oportunidades de desarrollo que no están resueltas o que son posibles de alcanzar mediante la acción pública.	1. Existencia de necesidades, valores u oportunidades de desarrollo. 2. Solución a través de Acción pública
<i>GONZALO ORDOÑEZ MATAMORO S – MANUAL DE POLÍTICA pública</i>	Toda situación que afecta negativamente los valores materiales e inmateriales de una colectividad o amenazan afectar el bienestar de la misma en un futuro cercano y sobre las que se espera que el Estado actúe.	1. Existencia de una situación problemática. 2. Afectación de valores materiales e inmateriales. 3. Existencia de una potencial amenaza. 4. Solución a través de acción pública.

Elaboración propia, tomado de: Boussaguet Laurie, Sophie Jacquot, Paulines Ravinet. Diccionario de políticas públicas. Primera edición, Universidad Externado de Colombia. Primera edición en castellano. Marzo de 2009. Bogotá Colombia.

Al evaluar un problema de alta sensibilidad como la mayoría de los que se exponen dentro del sector seguridad y defensa nacional, las definiciones propuestas por los autores impiden que estos se clasifiquen de manera adecuada. La capacidad de prevención y previsión que debe tener el

Estado para la protección de sus intereses nacionales, permite inscribir el análisis de los problemas públicos del sector defensa en general, bajo la definición del Manual de análisis y diseño de política pública, en el cual se define como “*toda situación que afecta negativamente los valores materiales e inmateriales de una colectividad o amenazan afectar el bienestar de la misma en un futuro cercano y sobre las que se espera que el Estado actúe*”. Al hacer uso de la palabra “potencial” el problema público no sólo hace referencia a una situación actual y coyuntural pues además se realiza un ejercicio de prospectiva, sobre la cual se ha generado un estado de incertidumbre que puede o no afectar los intereses nacionales, un esquema afín a las problemáticas que se presentan en el sector.

Como se mencionó antes, esta definición se encuentra afectada además por ciertas externalidades de carácter sociológico que determinan su enunciación como problema y que complementan su observación desde el enfoque cognitivo. Aguilar citado por (Ordoñez-Matamoros, 2013) establece que quien define es quien decide, actuando incluso como abogados de la solución desde la formación misma del problema público. Por ello la importancia del análisis en quienes intervienen activamente.

Ahora bien, además de la observación de los actores y sus intereses, la definición del problema público cuenta con elementos esenciales bajo los cuales se constituye. De acuerdo al Manual de Análisis y diseño de política pública, existe una *interdependencia entre los problemas de políticas públicas*, es decir los problemas de política pública de un sector afectan las actuaciones de otro sector, de instituciones o en general de problemas que se definen en otras áreas. Por ende, los problemas públicos no tienen un carácter independiente.

En el caso de estudio de este documento la política de seguridad y defensa nacional y los problemas públicos que definen las estrategias y programas que de ésta se desprenden, afectan de manera

integral el accionar del Estado en su totalidad, así como el ejercicio de otras políticas públicas. Evidentemente su principal afectación se encuentra en el accionar político/diplomático del cual no puede verse desarticulado y consecuentemente del factor económico entendiendo éste como la capacidad de desarrollo del país.

Además de la interdependencia de los problemas públicos, la *interpretación subjetiva y artificialidad*, juega un papel preponderante en la definición del problema. Al tratarse de elementos no cuantitativos, más cualitativos, su subjetividad podría aumentar. La interpretación tiene además una estrecha relación con la solución, como se asuma el concepto o el problema como tal, dará las pautas para la generación de una acción pública. Aunque el autor considera éstas como dos características diferenciadas, parten del mismo supuesto, la artificialidad evidencia la subjetividad de quien presenta el problema público. Los aspectos de seguridad y defensa se han caracterizado por ser elementos de discusión del ámbito privado que del ámbito público, entendiendo el carácter de su tecnicidad, el debate público se limita a cuestiones relacionadas con el ejercicio del gasto público, las cuestiones humanas e incluso el ejercicio de legitimidad de las instituciones. Aquí reside, uno de los elementos que genera más controversias en el desarrollo y estructuración del problema público; al ser este un tema técnico y del cual tienen amplio conocimiento las entidades ejecutoras, la estructuración del problema desde la base del Estado y a partir de aquellos tomadores de decisión que son lejanos a la estructura de seguridad y defensa nacional, podrían sobrevaluar o devaluar elementos esenciales para la construcción del problema.

Tal como se explica en la definición del problema, una amenaza potencial que pueda afectar los valores materiales e inmateriales de una sociedad es también un problema público, visto desde la perspectiva de la seguridad y defensa nacional. El ejercicio de construcción del problema público, se basa en el establecimiento de los intereses nacionales, sus perspectivas, así como el manejo de

escenarios futuros que pueden llegar a afectar los intereses nacionales. Esta perspectiva bastante amplia, difusa en su conceptualización, así como en la definición de tiempos, ha sido elemento de discusión entre tomadores de decisión, quienes han traducido la acción pública en una política de seguridad y defensa, incompleta y de ambiguo carácter.

Es posible entender que la discusión de elementos que pudieron ser considerados como potenciales amenazas por parte de los tomadores de decisión, no ejerció un rol prioritario en el pasado por la inminencia de la amenaza en ese momento de grupos subversivos al margen de la ley. Ahora bien, en términos de la transición hacia la paz y de un espectro de análisis más amplio fuera de las fronteras colombianas frente a las dinámicas de conflictos y amenazas transnacionales, aún existe un rezago de estas amenazas latente, pero es posible también ampliar la perspectiva de amenazas que no se han materializado en el presente y que podrían llegar a representar una amenaza futura. Este carácter de previsión permite la orientación y movilización de la política pública en la *interdependencia de los problemas de política*, para actuar integralmente hacia una política robusta, eficiente y duradera.

Esto último, deriva en lo que se denomina *dinámica y transformación de la política pública*, el ciclo de política pública es en sí mismo es iterativo, así mismo sucede con los problemas y las soluciones. La constante evolución de los problemas puede generarse por diversos factores: un cambio en los valores sociales, cambios demográficos, históricos, políticos, un cambio en la percepción de las necesidades de una población o mutación del problema con mayor o menor complejidad, dependiendo además del contexto en el cual se inscribe, así como del espacio y tiempo en el cual se desarrolla. El proceso ha sido dinámico conforme se ha transformado la situación de los países, así como de los gobernantes de turno. El estado actual en el cual no existe una amenaza certera de una potencial agresión, no exime de responsabilidad al Estado para ser un

generador de una respuesta anticipada, siguiendo los lineamientos de las demás naciones no sólo en el contexto mundial, también en el contexto latinoamericano; Chile, Argentina, Brasil, entre otros países han avanzado de manera tajante en la construcción de sus políticas de defensa mediante la edificación del libro blanco de defensa. La dinámica propia de los temas de seguridad y defensa nacional, de los cuales da cuenta la historia mundial, revelan la necesidad de estructurar estrategias sólidas, para responder efectivamente a esas dinámicas.

En este sentido, se conjugan tres características fundamentales en el problema público (en términos del manual de políticas públicas) (Ordoñez-Matamoras, 2013) que son relevantes para el estudio de las amenazas externas y que permiten entender posteriormente el rol de las ideas, intereses y actores en la estructuración del problema:

1. Interdependencia entre los problemas de políticas públicas.
2. interpretación subjetiva y artificialidad
3. dinámica y transformación de la política pública

Ahora bien, las características del problema, establecen un esquema inicial sobre la estructura del mismo. Para identificar qué elementos influyen en su generación, (Ordoñez-Matamoras, 2013) propone definir la estructura del problema basado en los conceptos teóricos Dunn, en la que los actores involucrados *stakeholders*, juegan un papel trascendente. Este panorama de análisis aunado a los elementos antes expuestos, se basa en tres relaciones principalmente: *stakeholders/instituciones, percepciones/ideas e intereses de los involucrados*. En términos de Jones citado por Muller, “*el problema público es un constructor social, cuya configuración dependerá de múltiples factores propios de la sociedad y del sistema político implicado*” (Muller, Las Políticas Públicas, 2006) al definir en cuál de las tres relaciones se encuentra mayoritariamente, se establecerá la naturaleza del problema como un problema estructurado o

débilmente estructurado, de tal manera que el análisis conjunto de todos los elementos estructurales del problema define como éste se delimita para los *stakeholders* en términos de sus percepciones e intereses, como se demuestra en la tabla a continuación:

<i>ELEMENTOS</i>	PROBLEMAS BIEN ESTRUCTURADOS	PROBLEMAS DEBILMENTE ESTRUCTURADOS
<i>Tomadores de decisión</i>	Uno o pocos	Muchos
<i>Alternativas de solución</i>	Limitadas	Muchas
<i>Valores</i>	Consenso	Conflicto
<i>Resultados</i>	Certeros	Inciertos
<i>Probabilidades</i>	Calculables	No calculables

Tomado de: Manual de análisis y diseño de Políticas Públicas (Ordoñez-Matamoras, 2013)

Los problemas bien estructurados tienden a tener soluciones alternativas limitadas y resultados previsibles por lo cual lograr el consenso frente a una acción pública es relativamente sencillo. Por otra parte, los problemas débilmente estructurados tienden a tener mayor complejidad, en primera instancia porque son problemas que en la toma de decisiones cuentan con una característica de interdependencia mayor con otros problemas, así mismo, la toma de decisiones es objeto de debate público con mayor amplitud, lo que implica percepciones e intereses de muchos *stakeholders*, en problemáticas que pueden o no tener resultados certeros o efectivos.

Ahora bien, el nivel de complejidad aumenta cuando un problema público se encuentra en el intermedio de esta categorización conceptual. Como lo define Ordoñez-Matamoras (2013) los

“objetos de análisis gaseosos” hacen que este proceso analítico revista de confusión y pueda dudar en clasificarse entre una u otra categoría. Teniendo en cuenta que el principal enfoque de análisis de este documento es el carácter cognitivo, se generará prevalencia sobre los siguientes factores: tomadores de decisión, valores y resultados frente a la propuesta de estructura del problema público.

Estos tres factores atienden de acuerdo a la hipótesis propuesta las siguientes consideraciones: en primera instancia, el enfoque cognitivo se centra en los *stakeholders*, sus percepciones, ideas e intereses sobre el problema público, razón por la cual los directamente involucrados en la toma de decisiones revisten de especial importancia para este estudio, así mismo los valores y resultados que componen la situación problemática definen cómo los anteriormente descritos actúan o cómo sus decisiones afectarán sus intereses en el corto, mediano y largo plazo.

De acuerdo al ciclo de políticas públicas, la definición del problema es la acción raíz mediante la cual el surgimiento de una política pública puede llegar a desarrollarse o fracasar en su posicionamiento, teniendo en cuenta claro, que este proceso depende específicamente de los actores involucrados, sus percepciones e ideas los cuales juegan como elemento aglutinador o disociador en todo el ciclo. De manera tal que las *amenazas externas*, serán estudiadas en aras de determinar si efectivamente se constituye o no como un problema público de acuerdo al concepto de problema público anteriormente definido; si constituye un problema estructurado o débilmente estructurado en razón a los factores que en él intervienen y cómo el rol de los *policymakers* y sus ideas han afectado las dinámicas propias de la definición del problema público en el ciclo de política pública.

La defensa nacional y los *Policymakers* en Colombia.

Siendo los *policymakers*, sus percepciones e ideas el eje de estudio fundamental, es necesario resaltar el contexto en el que estos se enmarcan. La protección del Estado y sus intereses nacionales no es una competencia única de la política de seguridad y defensa nacional (actualmente de carácter gubernamental y no estatal) pues afecta todas las áreas de interés del Estado. Como condición mínima para la preservación del orden nacional en los ámbitos económico, social, político, sus relaciones internacionales y por supuesto el mantenimiento del Status Quo, lo que en definitiva responde a la defensa integral del Estado, su competencia va más allá de una política de carácter militar.

Por esta razón, una Política de Estado es más que necesaria y su direccionamiento afecta la viabilidad en la puesta en marcha de cualquier otra política pública, aún más en lo que se refiere a la Política Exterior de un país como se denominó anteriormente esto corresponde a la *interdependencia entre los problemas de políticas públicas*.

Sin embargo, identificar esta relación entre políticas públicas no ha sido un imperativo para los tomadores de decisión, “el reconocimiento que se da al interés nacional y a la política de defensa nacional que se formulan para la protección de los mismos (...) se encuentra distorsionada pues se centra alrededor de otros temas que descuidan el interés nacional (...) al estar influenciada por el conflicto armado, generó una *securitización*⁵ y una nueva mirada hacia la contención de amenazas

⁵ Securitización: Noción para entender la seguridad, generada por Barry Buzan en su publicación *security: a new framework of analysis* (1998), en la que se establece que la seguridad no puede construirse en términos objetivos pues las amenazas y la seguridad en general son construcciones sociales. Es decir, que la seguridad se define en términos e intereses, identidades y valores que tanto los Estados como otros actores no estatales delimitan.

internas y temas en torno a la seguridad que se fortaleció con la Política de Defensa y Seguridad Democrática” (Vargas, 2009).

Claro está que aun cuando no ha sido un imperativo, esfuerzos se han conjugado sin resultados muy certeros. Un incipiente intento de realizar una aproximación al concepto de seguridad y defensa y su regulación, se dio en 2001 a través de la Ley 684 del 18 de agosto de ese año, en la cual se definieron las normas sobre organización y funcionamiento de la seguridad y defensa nacional. No obstante, ésta fue declarada inexecutable en su totalidad⁶ por considerar que el “*poder nacional*” como se definía en el documento, se asociaba a la división de poderes del Estado (legislativo, ejecutivo y judicial), dejando nuevamente el ámbito conceptual a la deriva.

La ausencia de conceptos claros sobre la defensa nacional, se debe a la concentración por parte de los dirigentes colombianos (*policymakers*) en la solución del conflicto interno, así como la confusión entre la definición de amenazas internas y externas que afectan al territorio nacional, sin que esto constituya una acción deliberada por parte de los tomadores de decisión, la omisión de estos componentes han afectado la robustez de la política pública. Lo anterior se manifiesta en la falta de una construcción institucional de Hipótesis de Conflicto; proyecciones de amenazas al territorio provenientes del exterior, de manera tal que una amenaza externa como problema público es poco visible incluso para las fuerzas armadas del Estado.

De lo anterior no sólo se constata un debilitamiento en la política por ausencia de condiciones estratégicas en torno al desarrollo de su contenido, sino que también se identifica que la política de seguridad y defensa nacional no es considerado como un elemento de trascendencia estatal con condición de interdependencia determinada por acciones de largo plazo que permitan atender a las

⁶ Sentencia C-251 de 2002

consideraciones dinámicas del contexto. Por el momento, la política se concentra en ser una política pública permeable a los cambios de gobierno, que conduce a su inconsistencia, debilidad e ineficacia. (Vargas, 2009)

En palabras de Sánchez 2010 citado por Cárdenas y Acevedo (2013), la continuación de este error estructural lleva al Estado a no dar la importancia debida (principalmente por parte de los tomadores de decisión) a la situación externa donde la dinámica y la evolución de las amenazas externas han tomado ventaja sobre la capacidad de defensa nacional.

De esta manera, el recorrido histórico y las diferentes acepciones por parte de tomadores de decisión y gobiernos de turno, permiten visibilizar una falta de continuidad en lo que significan las amenazas externas. El Estado está ordenado a proteger de acuerdo al artículo 2, Título I – De los principios fundamentales, en el cual se especifica:

(...) Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la constitución
(...) defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia del orden justo. (...) proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. (Constitución política de Colombia, 1991)

La falta de esta definición concreta como problema público y su posterior formulación ha derivado en un enfoque único hacia el conflicto interno que abarca la totalidad las amenazas relacionadas con Seguridad y Defensa Nacional.

Además, una falta de regulación taxativa de lo que para el país representa una amenaza interna diferenciándola de una externa, qué significa defensa nacional a diferencia de seguridad nacional y las diferentes estrategias a las cuales los entes llamados a proteger los intereses nacionales deben acudir para llevar a cabo dicho objetivo, dejan en entredicho la continuidad de una política de seguridad y defensa nacional. Si bien es necesario establecer que las especificidades coyunturales de un país definen su direccionamiento durante un periodo de tiempo determinado, más aún cuando de seguridad y defensa se trata, la conceptualización, no debe ser dinámica en el tiempo, mucho menos evaluarse bajo posiciones ideológicas o políticas concretas de los tomadores de decisión. El desarrollo estructural de los conceptos genera que estos sobresaltos en la política se eviten y se dé estricto cumplimiento a lo que la constitución y la ley demandan como protección de los intereses nacionales.

Como ejemplo, algunos países han materializado los lineamientos fundamentales de seguridad y defensa, así como la acepción de sus conceptos a través de un documento oficial conocido como “Libro Blanco”. No obstante, Colombia no cuenta con este tipo de herramienta y su política actual de seguridad y defensa no define los diferentes conceptos que la componen. Sin embargo, en términos del experto en seguridad y defensa German Sahid Garnica “Los libros blancos de defensa en América Latina, son construcciones ideológicas para frenar a las fuerzas militares. En los países serios los libros blancos, son los libros de los blancos o sea de los enemigos que es completamente diferente” (Sahid Garnica, 2017)

Los libros blancos de defensa nacional demuestran cómo se ha problematizado y de qué manera se caracterizan las amenazas, mediante esta herramienta, se exponen los objetivos de la política de defensa de los países, los medios y capacidades que poseen los mismos y generan las directrices para el desarrollo de políticas y estrategias subsidiarias (Garcia, 2001). En este sentido, se generan

componentes para la consolidación, visibilización y legitimidad de la política pública, en primera instancia porque la ciudadanía en general y los estamentos públicos y privados conocen los lineamientos del Estado frente a la defensa del país pero aún más relevante, se expone a la comunidad internacional por parte del Ministerio de Defensa de Argentina (2014), delimitando así la acción pública:

El posicionamiento estratégico que adopta el país en el ámbito internacional y regional, evitando de ese modo el surgimiento de percepciones erróneas o distorsionadas que puedan afectar los vínculos de cooperación y confianza mutua entre las naciones, fomentando al mismo tiempo la convivencia pacífica y los principios democráticos de gobierno” (Ministerio de Defensa - Argentina, 2014)

En Colombia particularmente, el contenido referente a la seguridad y defensa del país, no se expone a través de un libro blanco; en cambio, la constitución y la ley determinan las directrices bajo las cuales actuará este sector y se esgrime una política pública para cada periodo presidencial de acuerdo a las directrices del plan de gobierno.

El poco desarrollo político a esta serie de problemáticas, demuestra inicialmente que hasta el momento no hay una definición concreta de los problemas públicos contenidos, aunque en esta se habla de defensa, poco se conceptualiza o acciona en la política pública en términos de los intereses nacionales como un eje global. Sin embargo, su desarrollo se encuentra supeditado a la interpretación subjetiva y artificialidad del problema que imprime el sistema burocrático de un gobierno en particular, dada su connotación de cambio cada periodo presidencial.

En definitiva, se evidencia que no ha existido un interés por parte de stakeholders y *policymakers*, un posicionamiento de lo que significan amenazas externas capaz de responder a la dinámica y

transformación de la política pública como un concepto estatal y no gubernamental. Esto impide, un direccionamiento adecuado de la defensa nacional capaz de responder a la dinámica y transformación de la política pública como un concepto estatal y no gubernamental. Al tratarse de un problema de carácter estatal, la incidencia de los tomadores de decisión o quienes se involucran en su desarrollo, no debería darse en términos de intereses, ideas, concepciones ideológicas o políticas, en cambio basarse en términos concretos en los intereses nacionales y cómo estos se ven afectados en el corto, mediano y largo plazo.

CAPÍTULO II:

Definición de la amenaza externa como problema público en América Latina.

El entendimiento del problema público es posible en tanto se observe la definición del problema y de la misma manera, como este se ha inscrito en diferentes contextos, así como en contextos similares al que atraviesa Colombia en la actualidad. Para ello este capítulo pretende conceptualizar lo que significa una amenaza, para dar un entendimiento al lector sobre el problema público que aborda la discusión central de este documento. Una vez concluido este proceso, se dará a conocer el resultado de la investigación que arroja cómo los países de América Latina han definido las amenazas externas y, de igual forma, cómo han abordado esta problemática en sus países. Estos elementos permitirán al lector tener un contexto amplio de lo que significa el problema público, a la luz del análisis que se realiza en el capítulo III, sobre este tipo de problema en Colombia.

Definición de amenazas externas

A lo largo de este documento, se ha dado a entender que el ejercicio real de la problematización de un asunto público en el sector de seguridad y defensa, parte primordialmente de su visibilización para que este surta los procesos de definición del problema público y puesta en agenda. No obstante, esto no es posible si el país carece conceptualmente de guías metodológicas para que este carezca de subjetividad o atienda al rol de las ideas, intereses y percepciones, que le permitan establecer que podría o no llegar a ser susceptible de enmarcarse dentro de un problema público

de seguridad y defensa nacional. Particularmente en el caso de Colombia existen una serie de condiciones que impiden una visibilización real de estas problemáticas:

En primera instancia, el sector de seguridad y defensa por su carácter ha sido un aspecto de discusión reservado a las élites gubernamentales y democráticas, instituciones nacionales que tienen carácter de seguridad nacional y algunos académicos estudiosos del tema. Poco se conoce de los procesos de formación de la agenda pública en materia de seguridad y defensa por lo cual la discusión pública es limitada e impide una participación activa de la ciudadanía.

Así mismo, el ejercicio bajo el cual se han generado las políticas públicas carece de un arraigo conceptual propio que se articule a los intereses nacionales. En este sentido, es preciso aclarar que los intereses nacionales no están delimitados más allá de la constitución política colombiana, lo cual establece un espectro amplio de interpretación que bien podría significar un mar de posibilidades de acción para el ejercicio de la política pública. Aunado a lo anterior, actualmente no se contemplan definiciones de lo que significan riesgos, amenazas, seguridad, defensa, disuasión, entre otras muchas definiciones que si bien fueron propuestas en la ley 684 (del 18 de agosto de 2001 y que posteriormente fue declarada inexecutable) impiden un serio ejercicio para la identificación prospectiva de amenazas, amenazas que en este caso constituyen un problema público.

Por otra parte, el contexto nacional se ha movilizado hacia su seguridad interior. Lo cual *per se* no significa un error ya que la coyuntura propia de nuestra nación ha determinado que sea este el escenario permanente y de principal atención. Sin embargo, Colombia se inscribe en el sistema internacional como cualquier otro país y por ende está sujeto al ordenamiento internacional y lo, que día a día en él se presenta. Estos escenarios no pueden ser ajenos a los tomadores de decisión, quienes bajo su responsabilidad tienen la generación periódica de la política pública de seguridad

y defensa nacional que engloba las amenazas a las cuales el estado colombiano puede enfrentarse de acuerdo a la definición de sus intereses nacionales. El teatro mundial es el campo de juego y la conceptualización de amenazas no puede verse reducida a un plano de seguridad entendida como actuaciones táctico – militares, los intereses nacionales, son amplios en términos económicos, políticos, sociales y por ello requieren de un ejercicio de defensa integral capaz de abarcar las amenazas que de manera amplia en éste se presentan.

Dando por entendido, que en este momento la política de seguridad es eminentemente táctico – militar y que contempla de manera somera los intereses nacionales es necesario establecer: ¿Qué y cuáles son los intereses nacionales para Colombia? ¿Cómo se delimita una amenaza frente a estos intereses nacionales? Y ¿Cómo debe actuar una Política de defensa en torno a ello?

Para este documento una amenaza es entendida como *cualquier indicio o percepción de manifestación que tenga carácter hostil que pueda ser susceptible de ser traducida en una acción real, llevada a cabo por agentes estatales, no estatales o fenómenos internacionales que representen daño a los intereses nacionales y a la nación. Se considera que una amenaza en cualquiera de sus manifestaciones debe contener una voluntad o motivación y la capacidad para hacerla efectiva* (creación del autor). Ahora bien, existen diferentes tipos de amenazas a través de las cuales se materializa su poder para efectuar daño.

Por un lado, las *amenazas convencionales* de origen estatal corresponden a conflictos interestatales o de carácter territorial, los actores son los Estados y la capacidad se establece como el poder nacional de esa nación. Así mismo, las amenazas convencionales pueden ser descritas como internas o externas. Las primeras aducen a la afectación del normal funcionamiento de las instituciones, la convivencia y el desarrollo nacional al interior del país (claro ejemplo de ello son grupos al margen de la ley como ELN o las BACRIM), las externas corresponden a una afectación

del Estado que proviene del exterior y que pretende causar determinado efecto (Silva, 2017) Ejemplo de ello son las demandas ante la corte internacional de la Haya en reclamación de territorio colombiano que afecta la soberanía nacional.

Por otra parte se encuentran las *amenazas no convencionales o emergentes*, denominadas como situaciones que no necesariamente cuentan con un actor estatal, corresponden a circunstancias de orden social o transnacional, su emergencia se debe al aumento de actores no estatales y que pueden amenazar a uno o más Estados a través de herramientas no convencionales Ejemplo de ello es la creación de islas artificiales en el mar de China Meridional que afecta la delimitación marítima de 6 países y afecta el territorio y la soberanía nacional. Dentro de las no convencionales, se encuentran las *asimétricas*, éstas particularmente usan medios no convencionales y que mantienen un alto nivel de imperceptibilidad (Silva, 2017). Ejemplo de ello son las actuaciones de terrorismo internacional cada vez más imperceptibles para los organismos de defensa nacional alrededor del globo.

Entendiendo entonces que las amenazas son evaluadas desde un indicio o una percepción, adquiere una perspectiva más amplia clasificada, así:

1. *Inmediatas*: basadas en la especificidad de la amenaza a la que se enfrenta un país. Es decir, existe un adversario determinado que considera el uso de la fuerza y de disuadir. En este sentido, la amenaza de agresión es específica en términos que determina quién es el adversario, cuál será la hora y el lugar, entre otros factores. De esta manera se determina que las acciones que incluyen en general este tipo de estrategia de disuasión son: la movilización, el despliegue de fuerzas y la determinación de *Casus Belli*⁷.

⁷ Se define *Casus Belli* como un acto o situación que justifica o precipita la guerra. Es decir, dibuja la línea que no puede ser cruzada para la ocurrencia de la guerra.

2. *General*: se refiere a la situación en la cual existe posibilidad de conflicto armado, pero el agresor potencial no está considerando el uso de la fuerza. La disuasión consciente de la amenaza mantiene las fuerzas y ofrecer alertas para responder contra el uso de la fuerza del adversario.
3. *Básica*: Situación en la que una amenaza puede ser percibida como emergente, si la disuasión no ha tenido credibilidad. (Harvey, 1997)

Comprender las amenazas desde la básica hasta la inmediata, permite visibilizar la necesidad de una acción pública, en términos de Guedes Da costa (1993):

Cualquier actor necesita, para el éxito de su seguridad en la escena internacional, armonizar sus prioridades, establecer estrategias, movilizar recursos nacionales o asegurar asistencia externa, articular apoyo político y preparar la ejecución de políticas propias. Para la ejecución de medidas necesarias, surge un volumen significativo de comunicaciones entre las más variadas unidades y los segmentos organizacionales y administrativos (...) sobre las decisiones dirigidas hacia la seguridad nacional y el respectivo cumplimiento de medidas. (pág. 197)

Ahora bien, la definición de amenaza implica entonces el reconocimiento de actores estatales, no estatales del orden internacional e incluso fenómenos que puedan llegar a representar una afectación a los intereses nacionales, además la motivación o intencionalidad que se desprende de esta y la capacidad de hacerla efectiva. La amenaza no puede entonces delimitarse a un conflicto interestatal, a actuaciones tácticas o militares o al ejercicio de soberanía por parte de terceros actores. Para esta investigación es imprescindible entender que las amenazas pueden ser concebidas desde varias perspectivas y que incluso desde el ámbito social o efectuando *soft power*

pueden llegar a afectar trascendentalmente los intereses nacionales, reacomodando las áreas limítrofes de un país o propiciando la desestabilización de un gobierno democrático.

Las amenazas responden a un bien común y superior: los intereses nacionales. Estos, no son perennes y se atan directamente al Estado, no al gobierno de turno. Contemplan los sectores de seguridad y defensa nacional desde lo estratégico hasta lo táctico, la diplomacia y las relaciones geopolíticas internacionales, el desarrollo nacional en términos económicos y sociales, el mantenimiento y uso de los recursos estratégicos y medioambientales, la sociedad colombiana como tal, costumbres y valores culturales, espacios territoriales, aéreos y marítimos. Por ello, su definición es trascendental y debe constituirse como pilar fundamental de la actuación de país interna y externamente.

Son los *policymakers* y los *stakeholders*, los que permiten que estas amenazas sean respondidas a través de la acción pública y que su carácter no sea transmutable en el tiempo atendiendo al problema ya sea de carácter coyuntural o de largo plazo, son éstos en función de sus intereses quienes garantizan el posicionamiento del problema público.

Amenazas externas en América Latina

Como se mencionó anteriormente, la definición de amenazas externas como problema público permiten la construcción adecuada de instrumentos de respuesta o acción pública. En el caso de América Latina, varios países han dado avances significativos al definir las amenazas externas como un problema público de atención estatal, lo cual ha derivado en la construcción de los libros blancos de defensa que caracterizan la amenaza y dan respuesta a través de esquemas defensivos

o disuasivos de acuerdo a su percepción de amenaza. Teniendo en cuenta este panorama, a continuación, se realiza un estudio sobre cómo se ha conceptualizado este problema en la perspectiva de Chile y Brasil y como la defensa se ha constituido como una de alto valor para la nación.

Aunque el contexto internacional es dinámico y poco conflictivo en términos de amenazas convencionales, el factor de incertidumbre no desaparece del escenario de seguridad nacional para ningún estado, sin excepción. La fluidez y flexibilidad propia del sistema internacional no sólo ha dispuesto un nuevo ordenamiento sino la capacidad de cambiar rápidamente las alternativas de juego para mantener el poder, por lo cual las alianzas tanto estatales como supranacionales, son estratégicas.

Para los 90's la discusión se centraba en el contexto de la conflictividad de América Latina y los riesgos de la regionalización del conflicto colombiano (Sanahuja & Escáñez, 2014) en el cual se cuestionó en repetidas ocasiones la influencia y preponderancia de los Estados Unidos sobre las decisiones que en materia de seguridad y defensa se desarrollaran. A pesar de este panorama poco alentador en el contexto colombiano; Suramérica en especial se ha preocupado por fortalecer entre otros temas de seguridad y defensa, aspectos de integración y cooperación.

Esta perspectiva fue visible a partir de la adopción del compromiso de Defensa de Santiago de 1991, en el cual se estableció que las amenazas de seguridad y la estabilidad política del hemisferio serían observadas como cuestiones intermésticas⁸ y no como cuestiones militares; asumiendo que la postura de seguridad interna tendiente a observar la territorialidad de los países en términos de potenciales conflictos había sido abolida tras el fin de la guerra fría. No obstante, algunos países

⁸ Interméstico: Término acuñado por Bayless Manning en 1977, que describe aquellos asuntos que son inseparables en o doméstico y lo internacional.

han establecido directrices de defensa bastante claras en este aspecto. ¿Por qué la adopción de un libro blanco de defensa, aun cuando una hipótesis de conflicto parece lejana?

Tal como lo explica Robert Jervis, citado por Guedes da Costa, la percepción de amenaza es una de las más importantes variables en la formación de necesidades subjetivas de la seguridad de un Estado. Una amenaza no sólo se hace visible entonces en términos objetivos cuando es declarada o vista explícitamente, en cambio su subjetividad de la cual depende la percepción permite la generación de escenarios futuros a los cuales cualquier Estado podría enfrentarse y debe estar en capacidad de subsanar (Guedes Da Costa 1993, p. 195), tal y como se definió anteriormente la percepción de las amenazas cuentan con diferentes niveles, sin embargo a todos ellos los estados deben responder de acuerdo a su priorización y la implicación de éstas frente a sus intereses nacionales .

En cuanto a la política de Defensa que enmarca el que es talvez el referente más cercano, país con el cual no sólo se comparte una de las fronteras territoriales más extensas, sino un Estado que además cuenta con una visión estratégica de sus componentes nacionales y que incide de manera directa en la visión de defensa colombiana es Brasil. Un caso relevante al combinar seguridad, defensa y desarrollo en una estrategia orientada al control territorial y de las porosas fronteras que atraviesan la Amazonía, por razones aparentemente ambientales.

El proceso de transformación de la Defensa nacional en Brasil da cuenta de una incipiente preocupación de los tomadores de decisión e incluso de la población civil, por generar instrumentos que potenciaran la visión estratégica del país ante el mundo, pero además una problemática latente que Celso Amorim Ministro de Defensa para 2013, bien describe en el Libro Blanco de Defensa:

La historia mundial registra numerosos casos de conflictos resultantes de fallas de comunicación y equívocos de percepción relativos a las intenciones ajenas. De entonces la importancia que los Estados utilicen iniciativas como la presente, el libro de defensa, para comunicar de forma eficaz sus intenciones, confiriendo transparencia a las políticas de defensa y reduciendo el riesgo de conflictos indeseables (p.12).

Y es que evidentemente, tanto la política Internacional como la política de defensa responden en un alto porcentaje a las percepciones. Por ello, anterior a 2013 (año en el que se lanza el Libro de Defensa de Brasil) en términos de Saint-Pierre no existía una transparencia en las intenciones estratégicas brasileñas “ya que previo a este documento poco se sabía de la visión del país hacia el mundo, la región, sus percepciones de amenazas y desafíos a sus intereses, organización y disposición de la fuerza para afrontarlo”(Saint-Pierre, 2009).

Es visible que esta postura muestra un símil con la actual posición de Colombia, el país no cuenta con un documento bajo el cual establezca su posición frente a amenazas externas, determine sus intereses nacionales y defina su carácter de defensa; menos aun una estrategia coherente bajo la cual se direcciona. De acuerdo a las percepciones de expertos existe una preocupación en la percepción de los tecnócratas de esta área por la existencia de una política, “por lo menos en las fuerzas militares lo que uno percibe es que existe una discusión porque la defensa no es una política de Estado. [Sin embargo] en una democracia es muy difícil hacer una política de Estado porque cada cuatro años cambia el libreto” (Sahid Garnica, 2017).

En gran medida la incoherencia en términos de defensa que además incluyen factores de política exterior, se atribuyen al personalismo en la toma de decisiones y la falta de una política clara que direcciona, con respecto a esto, Sahid Garnica menciona que “ningún presidente en Colombia ha

entendido la importancia estratégica de armonizar la política de defensa y la política exterior (...) los debates de comisión segunda (que trata estos temas) se hacen sin conocimiento y tecnicismo” (Sahid Garnica, 2017) y es precisamente esta falta de elementos tanto estructuradores como de gestión los que impiden el posicionamiento de un problema público como el que se trata en este documento.

Este aspecto en particular no es una problemática única de Colombia, la transformación misma del concepto de defensa posterior a la Guerra Fría, aunado a los factores coyunturales por los cuales ha atravesado el continente y con especial énfasis un país sumido en un conflicto interno tan extenso, han limitado que estas temáticas se desarrollaran adecuadamente con el establecimiento de los Estados y sus regímenes políticos. No obstante, el estado federativo de Brasil logró esta transformación, aunque tardía y bajo una serie de complejidades.

En 1996, se erigió el documento de la Política de Defensa Nacional (DPDN), el cual definió inicialmente la política de defensa como la “preparación a fin de rechazar una eventual agresión armada para lo cual el país empleara todo el poder militar necesario, con vistas a la decisión del conflicto en el plazo más corto” para ese entonces, se determinó un carácter defensivo y no ofensivo de la defensa nacional y se caracterizó la amenaza como una amenaza territorial. Sin embargo, este documento se reformuló para 2005 en el cual se definió que “la naturaleza estratégica de Brasil se fundamenta en la existencia de una capacidad militar con credibilidad y apta para generar un efecto disuasivo (...) mediante fuerzas armadas (...) modernas, balanceadas y aprestadas” entonces el carácter de la defensa cambio de defensivo⁹ a disuasivo/defensivo¹⁰. La

⁹ Carácter defensivo de seguridad nacional: tiene como finalidad eliminar las amenazas a la paz a través de condiciones políticas, militares y de seguridad internacional.

¹⁰ Carácter disuasivo de la seguridad nacional: tiene como finalidad disuadir a (cualquier) tipo de adversario de cometer una agresión (territorial, marítima, aérea, cultural o política) manteniendo capacidades de ataque estratégico,

caracterización de la amenaza también se transforma, la hipótesis de conflicto¹¹ gira en torno a los recursos estratégicos y especifica: se denota la propensión a la defensa de la zona norte del país. Este segundo documento, proporciona de manera más concreta las acciones que han de tomar para lograr la consecución de esta política. El direccionamiento se orienta al equipamiento de la defensa aérea, la creación del Ministerio de Defensa y la formulación de la estrategia nacional de defensa para mencionar algunos avances, incluso se crea una instancia de coordinación y cooperación en materia de Defensa en aras de realizar análisis compartidos sobre los escenarios mundiales de defensa(Saint-Pierre, 2009).

En términos de la definición del problema se evidencia que desde 1996, se genera una *transformación del problema en objeto de intervención*, proceso en el cual las percepciones de actores, en especial de los *policymakers* fueron delimitadas. La imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir (naturaleza estratégica del país y su carácter territorial) determinó la necesidad de intervención del problema y su traducción hacia una política pública y su instrumento: el libro blanco de defensa.

Para 2005, se denota un avance significativo de la visión de Defensa nacional para el Estado federativo de Brasil. El ordenamiento se direcciona de acuerdo con una visión prospectiva que toma en cuenta las denominadas guerras de cuarta generación; espacios que otros países como Colombia han observado, pero no han tomado en cuenta para la generación de políticas públicas, como una cuestión problemática en el futuro cercano.

contraataque a nivel táctico y operacional para repeler las consecuencias del mismo y frustrando cualquier intento posterior de agresión.

¹¹ Hipótesis de conflicto: Propuestas de posibilidad de conflicto, realizadas en su mayoría por las FF.AA Son orientadoras de la política de seguridad y defensa nacional y de política exterior.

Posteriormente, en 2013 se generó el Libro Blanco de Defensa Nacional, brindando preponderancia a la política de Defensa y un instrumento doctrinal. En palabras del Ministro Amorim (2013), este nuevo documento busca “demostrar a los países ajenos a la región que nuestra defensa tiene carácter especialmente disuasivo y está organizada para evitar que Brasil sufra amenazas (...) la política de Defensa Nacional, responde a los intereses de la sociedad y el Estado”. De la misma manera amplifica la noción de defensa nacional en los siguientes términos” (*Libro Blanco de Defensa Nacional*, 2013):

Le corresponde al Estado propiciar y garantizar condiciones para que se considere que el país no corre riesgos de agresiones externas, ni tampoco está expuesta a presiones políticas o imposiciones económicas insoportables y que sea capaz, de libremente dedicarse a su propio desarrollo y progreso (...) ejerce completa y exclusiva soberanía sobre su territorio, su mar territorial y el espacio aéreo sobrecayente y no acepta ninguna forma de intromisión externa (p. 26)

En este sentido, el libro blanco de defensa amplifica la visión de la defensa no sólo a una cuestión de soberanía territorial el cual sigue siendo un componente de alta relevancia, pero la defensa se inscribe en los demás campos del desarrollo cultural, económico, político y militar. Así pues, se transforma la visión de defensa en un entramado mucho más complejo que compromete más allá del campo más esencial, el militar. El documento denota la importancia de la política para garantizar de manera integral el surgimiento del Estado federativo de Brasil, para ello establece además, que la defensa corresponde al “conjunto de medidas o acciones del estado con énfasis en la expresión militar, para la defensa del territorio, la soberanía y los intereses contra las amenazas preponderantemente externas, potenciales o manifiestas” (*Libro Blanco de Defensa Nacional*, 2013, p. 27). En cuanto a este último aparatado, en el cual procura establecer las amenazas, el

documento es enfático en definir cuál es el ambiente estratégico en el cual se enmarca para dar cuenta de dichas amenazas potenciales y define que “ante la incertidumbre de futuros escenarios, el costo del no comprometimiento de Brasil en la construcción del orden internacional naciente puede ser mucho más grande que el gasto inmediato, que sería la inversión, capacitación, preparación y desarrollo de los medios necesarios para el ejercicio de la soberanía”(Libro Blanco de Defensa Nacional, 2013, p. 31)

Para definir el ambiente estratégico, define entonces una serie de directrices para caracterizar la amenaza para la Defensa nacional, siendo ellas:

1. Necesidad de políticas coordinadas entre distintos órganos de gobierno.
2. Capacidad de hacer frente a los “conflictos del futuro” guerras de información y conflictos de pequeña escala caracterizados por un origen impreciso y por estructuras de comando y de control difusas, que operan con el uso de redes sociales.
3. Un escenario internacional caracterizado por la incertidumbre ejerce una influencia directa, en la definición de la política externa como en su política de defensa. El fenómeno de la globalización ha traído consigo el agravamiento de amenazas de naturaleza distinta (...)
4. La política externa y la política de defensa son indisociables.
5. Finalmente, esta serie de apuestas puntuales, entre otras más técnicas a las cuales se refiere el documento demuestran la evolución y preocupación de un Estado por generar una política de defensa seria y coherente, basada en un entramado de articulación interinstitucional, preceptos y principios claros entorno a los intereses nacionales. La dinámica de cambio de la política de defensa nacional de Brasil demuestra, que las herramientas son adaptables a los contextos específicos en los cuales se circunscriben, pero

mantienen en sí el direccionamiento de la defensa a un fin único: la preservación de la soberanía nacional en sus diferentes manifestaciones.

En este sentido, la evolución de la política de defensa nacional corresponde a una evolución de la situación problemática y cómo esta es entendida. El Estado, sus instituciones y *policymakers* han dado cuenta de esta transformación y han replanteado el problema público, lo cual ha sido visible en la redefinición de la defensa, el carácter de la misma y como se caracterizan las amenazas para dar respuesta a través de acciones públicas concretas, como se demuestra a continuación:

<i>Componentes de la Política de Defensa Nacional de Brasil</i>				
Política Pública	Definición de Defensa	Carácter de la Defensa	Tipo de Amenaza	Acciones o instrumentos desarrollados
Documento de Política de Defensa Nacional (1996)	Preparación a fin de rechazar una eventual agresión armada (...), empleando, todo el poder militar necesario.	Preventivo / Defensivo	Convencional : Territorial	Documento de Política.
Documento de Política de Defensa Nacional (2005)	Existencia de una capacidad militar con credibilidad y apta para generar un efecto disuasivo	Disuasivo / Defensivo	No convencional: Direccionado hacia recursos estratégicos.	Consolidación del Ministerio de Defensa. Instancias de coordinación y cooperación entorno a la defensa. Equipamiento para la Defensa nacional.
Libro Blanco de Defensa Nacional (2013)	Garantizar condiciones para que el país no corra riesgos de agresiones externas, ni tampoco esté expuesta a presiones políticas o	Disuasivo/ defensivo	Convencional No convencional Asimétricas	Desarrollo de la política acorde al libro blanco de Defensa. Planes específicos por Fuerza Armada.

	imposiciones económicas insoportables y que sea capaz, de libremente dedicarse a su propio desarrollo y progreso (...) ejercer completa y exclusiva soberanía sobre su territorio, su mar territorial y el espacio aéreo sobrecayente y no acepta ninguna forma de intromisión externa		Incertidumbre en el orden internacional “conflictos del futuro” Recursos estratégicos Guerras de información Amenazas de naturalezas distintas	Articulación de la política externa y la Política de Defensa.
--	--	--	--	---

Elaboración propia Tomado de: Documento de Política de Defensa Nacional (1996), Documento de Política de Defensa Nacional (2005), Libro Blanco de Defensa Nacional (2013).

No obstante, la evolución de la política de Defensa que hoy cuenta con recursos e instrumentos de gran envergadura sufre de una complejidad propia de las políticas públicas: el rol de los actores interesados y la concreta definición del problema público. Un estudio empírico de su de historia reciente¹² determinó lo que Saint-Pierre (2009) denominó el destino de las paralelas, un síndrome que al parecer también padece Colombia, “se trata de la falta de coincidencia o coherencia entre la ideología del sector burocrático y los objetivos de política exterior” el autor determina que un efectivo proceso de transformación requiere que exista ordenamiento, coherencia y armonía de objetivos entre las voluntades que intervienen, proceso que aún se dificulta en ambas naciones.

¹² Para ampliar sobre este estudio: H.L Saint-Pierre “Política de defesa e relacoes internacionais no Brasil: o destino das paralelas” *Meeting of the Latin American studies Association*, San Juan, Puerto Rico. 15-18, III, 2006.

Se evidencia, que a la luz del estudio del ciclo de las políticas públicas, la problematización de una amenaza para la defensa nacional se encuentra en la agenda pública, procurando los elementos necesarios para consolidarse como una política. Tal como lo define Müller se generó un proceso de decodificación y recodificación de lo real. Es decir, definir en primera instancia nuevos puntos de apoyo para actuar y posteriormente definir los modos operacionales que pueden ser usados en la acción pública y que son dependientes de las percepciones de los dirigentes (Müller, 1998). Un cambio en la percepción de los dirigentes y de los tomadores de decisión permite la percepción de la amenaza y la dinámica cambiante ante la cual se enfrenta el país.

Aunque Brasil alcanzó la cúspide en materia de ordenamiento, la variable de cohesión aún no se ha logrado ligar. El proceso de transformación representa en sí mismo un esfuerzo por generar un consenso nacional frente a los intereses nacionales y la visión estratégica de país, que no es atribuible a una clase burocrática, sino a la definición misma de Estado. Se puede concluir entonces que Brasil entendió la importancia en la creación de una política de defensa que direcciona efectivamente los objetivos nacionales mediante la protección de sus intereses, entendiendo que la defensa incide en todos los campos de acción del Estado y la ciudadanía, se trata de un armonizador institucional, social y político. El proceso de transformación mismo de la política denota además el entendimiento de la dinámica mundial y como la defensa debe reescribir sus condiciones de acuerdo a los escenarios cambiantes, teniendo en cuenta la primacía de los intereses nacionales. Sin embargo, los retos son grandes para la consolidación de lo que se encuentra en papel, la política debe ir más allá de un manuscrito y los estudios arrojan un choque entre la burocracia y el papel fundamental de la política. El rol de las voluntades y los tomadores de decisión en una misma dirección, es eje fundamental para que se consolide de manera adecuada una política pública.

Por otra parte, Chile ha sido uno de los referentes políticos para el país en el desarrollo de las capacidades estatales en aspectos financieros, y sociales. Su variabilidad histórica en términos políticos, económicos, diplomáticos y sociales, que se asemeja a la realidad colombiana, han determinado el curso de acción de una de las políticas más robustas para Chile, la política de Defensa Nacional. Su constante evolución y reevaluación dan cuenta de la importancia de la defensa para un país cuya cambiante naturaleza y una transición histórica de la dictadura hacia la democracia marcan de forma definitiva la formulación de problemáticas asociadas con las potenciales amenazas del país y la manera de enfrentarlas.

Tras el triunfo del plebiscito sobre la dictadura militar en Chile en 1989, se inició un proceso de transición hacia la democracia que implicaba una reestructuración política de gran envergadura. En cuanto al sector de defensa en particular la “diferencia de ritmos entre los avances democráticos que paulatinamente se lograban en el plano institucional, de la administración política y de los espacios representacionales de la sociedad civil, en comparación con la plena inserción democrática que las Fuerzas Armadas debían tener, retrasando notablemente su propia transición y el conjunto de políticas que estaban conectadas, como eran la política de defensa y su estatus institucional”(Gutierrez P., 2007, p. 1). Sin embargo, este proceso político no fue impedimento para que las cuestiones en el ámbito de la defensa nacional quedaran en un segundo plano, la movilización de los actores políticos impulsó la creación del primer Libro de Defensa Nacional para 1997 como símbolo además de la transición y de la constante interacción entre los ámbitos civiles y militares.

El proceso en sí mismo inició como una concentración de esfuerzos individuales por parte de las FF. AA, buscando reformular el desarrollo de las mismas en la defensa nacional. La armada en

1990, la Fuerza Aérea en 1991 y finalmente el Ejército en 1992, buscaron establecer sus posiciones en el marco institucional, pero esto fue sólo uno de los avances hacia la política de Defensa, uno de los momentos, tal vez el de mayor trascendencia, para la consolidación de la política es el debate y la necesidad política emitida desde la civilidad, el presidente de este periodo Eduardo Frei (1994-2000) hizo expresa la necesidad y la decisión en la creación de una Política de Defensa, determinando sus criterios a través de un proceso público e instaurando ésta como una política de largo plazo, una política de carácter estatal (Fuentes, 1995, p. 2).

Esta necesidad se expresaba más allá de una voluntad o interés político del gobernante de turno, su fin último era el de consolidar una política coherente de defensa que permitiera integrar no sólo el rol de las fuerzas armadas como componente principal para la defensa, pero así mismo, cada uno de los entornos o áreas que se ven inmersos en su desarrollo y el compromiso ciudadano como factor unificador. Lo social, económico, cultural y político son ejes fundamentales para que se gestione adecuadamente una política de defensa permanente. En este sentido Fuentes (1995), define el concepto de política de defensa como:

La suma de instituciones e instrumentos destinados a enfrentar con éxito amenazas y-o agresiones que puedan afectar su seguridad, integridad, paz, la calidad de vida, el bien común de los habitantes de la nación y en general los valores y fundamentos consagrados en la constitución (p. 03)

Así pues, el objetivo de la política se concentraba en cuatro ejes fundamentales: compromiso ciudadano de la sociedad ante la defensa de la nación, responsabilidad del Estado para el mantenimiento de la seguridad nacional, el mantenimiento de unas fuerzas armadas eficientes y la orientación en contexto de paz. Bajo estas premisas, se consolidó el primer documento de la defensa nacional “Libro de la

defensa Nacional” en 1997, este documento buscó identificar los factores que afectan y condicionan, sus objetivos, cursos y directrices en términos de las políticas y estrategias subsidiarias(García, 2001, p. 4). Bajo este documento se definieron tres condiciones fundamentales en términos de García (2001):

“Defensa de lo nuestro con nuestros propios recursos, disuasión ante nuestros socios, competidores y adversarios para que excluyan el uso de la fuerza como medio para obtener ventajas comerciales o políticas en sus relaciones con Chile. Y ser capaces de reunir el poder político necesario para negociar nuestra inserción en el mundo(...). (p. 06)

En el documento de 1997, ya se había establecido la necesidad de reformular el Libro de Defensa Nacional de Chile de acuerdo a los cambios circunstanciales de la nación. Para 2002, este cambió se dio dando cuenta de la necesidad de impulsar una política pública orientada a los cambios de situación tanto nacional como internacional. Un suceso histórico cambio la percepción de Chile ante el mundo, para octubre de 1998 el General Augusto Pinochet fue detenido durante una visita a Londres lo que conllevó una serie de consecuencias diplomáticas y por obvias razones en los ámbitos de seguridad y defensa nacional.

En primera instancia, una situación de conmoción al interior del gobierno generando conflictos de soberanía nacional. En segunda instancia, comprometió las relaciones con España y Gran Bretaña y los países suramericanos tomaron posiciones distintas que proponían diversidad de posiciones diplomáticas. En el campo de estudio de este documento, la cartera de defensa fue asumida por José Florencio Guzmán, una persona con poca experticia y conocimiento de la materia (cargo en el que duró solo un año). Para 1999 el ex ministro de Defensa Pérez Yoma retomaría hasta el 2000 en aras de propiciar un impulso a la cartera de defensa nacional ante la crisis (Vera, 2009, p. 185).

Es evidente, que ante las problemáticas presentadas más aun en uno de los sectores más complejos del Estado por el nivel de responsabilidad que conlleva la toma de decisiones, quien ejerce roles de liderazgo y apreciación del problema debe tener un conocimiento previo y técnico sobre el mismo.

Para Chile este aspecto fue evidente en el proceso de transición de una crisis aguda no solo a nivel interno, sino que además podía comprometer sus objetivos nacionales a nivel internacional. Esto evidencia lo que se denominó antes como la *dinámica y transformación de la política pública* (Ordoñez-Matamoras, 2013), en términos evolutivos del problema en este caso por cambios políticos y en valores sociales que ajustan las necesidades de una población y por lo cual el problema evoluciono a uno de mayor complejidad y pudo hacer su incursión en la agenda de manera efectiva.

Así pues, el Libro de Defensa de 2002, se centró en cuatro aspectos fundamentales determinados por el Ministro Yoma citado por (Vera, 2009): 1. Incorporación de la globalización, los procesos de interdependencia y desarrollo político, 2. Cambios en relaciones bilaterales, 3. Inserción de Chile en el contexto internacional en especial en operaciones de Paz y 4. Incorporación del país en la región, así como el cambio de conceptos tradicionales de defensa. Amplio la visión y perspectiva geoestratégica del Libro de defensa de 1997 desde las perspectivas ambientales, espaciales, militares y marítimas. Así mismo considero caracterizar las amenazas tanto convencionales como no convencionales o llamadas nuevas amenazas para establecer así posibles canales de acción que se ven reflejados en los instrumentos y políticas desarrolladas al interior de la nación y los procesos de cooperación desde la perspectiva exterior.

La política de defensa nacional en Chile se encarga en términos generales de “proteger a la población del país, así como a salvaguardar su independencia política, la soberanía nacional y su

integridad territorial. Debido a esto, Chile posee y prepara medios militares para emplearlos en legítima defensa. Complementariamente, en la medida en que la estabilidad y seguridad internacionales son factores que inciden en la seguridad propia, Chile emplea sus medios militares para contribuir a la paz en el mundo. Esto da pie al desarrollo de una robusta política en el ámbito de la cooperación internacional” (Ministerio de defensa nacional, 2010).

El reflejo de ésta, es el Libro de Defensa que se actualizó para 2010 buscando darle mayor legitimidad política al documento y al accionar del mismo y reforzando el concepto de cooperación por el cual buscó integrar los siguientes ejes: Política de defensa, cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de paz, industria y tecnología de defensa, formación y capacitación, como es visible en el siguiente recuadro:

<i>Componentes de la Política de Defensa Nacional de Chile</i>				
Política Pública	Definición de Defensa	Carácter de la Defensa	Tipo de Amenaza	Acciones o instrumentos desarrollados
Libro de la Defensa Nacional (1997)	Crear una determinada condición de seguridad que permite disuadir o neutralizar las interferencias que desde el exterior puedan alzarse contra el fin último del Estado: el bien común de la nación, representado por los objetivos nacionales.	Disuasivo	Convencional: Territorial	Libro de Defensa Nacional
Libro de Defensa Nacional (2002)	Conjunto de medios materiales, humanos y morales que una Nación puede oponer a las amenazas de un adversario, en contra de sus objetivos	Disuasivo /defensivo cooperativo	Amenazas convencionales y no convencionales:	Política de seguridad Nacional. Apreciación Global Político-Estratégica. Disuasión Militar. Cooperación (MCM, OPAZ, Comité

	<p>nacionales, principalmente para asegurar su soberanía e integridad territorial. Su propósito es alcanzar una condición de seguridad externa tal que el país pueda lograr sus objetivos nacionales libre de interferencias exteriores.</p>		<p>Perspectiva geoestratégica</p>	<p>permanente de seguridad ARG) Políticas aliadas: 1. Política de desarrollo de zonas fronterizas. 2. Política de desarrollo de zonas aisladas. 3. Políticas relacionadas con intereses marítimos. 4. Política Antártica. 5. Política Espacial. 6. Política Medioambiental.</p>
<p>Libro de Defensa Nacional (2010)</p>	<p>Garantizar condiciones para que el país no corra riesgos de agresiones externas, ni tampoco esté expuesta a presiones políticas o imposiciones económicas insoportables y que sea capaz, de libremente dedicarse a su propio desarrollo y progreso (...) ejercer completa y exclusiva soberanía sobre su territorio, su mar territorial y el espacio aéreo sobrecayente y no acepta ninguna forma de intromisión externa.</p>	<p>Disuasivo/defensivo</p>	<p>Convencionales, no convencionales, asimétricas:</p> <p>Incertidumbre en el orden internacional</p> <p>“conflictos del futuro”</p> <p>Recursos estratégicos</p> <p>Guerras de información</p> <p>Amenazas de naturalezas distintas</p>	<p>Desarrollo de la política acorde al libro blanco de Defensa.</p> <p>Planes específicos por Fuerza Armada.</p> <p>Articulación de la política externa y la Política de Defensa.</p>

Elaboración propia, tomado de: Libro de Defensa Nacional (2010), Libro de Defensa Nacional (2002), Libro de la Defensa Nacional (1997).

La articulación de la política nacional de defensa y las estrategias que de ella derivan para la consecución de los fines esenciales del Estado pone en evidencia la importancia del rol de la defensa en el Estado chileno. Más aun su constante redefinición de acuerdo a los escenarios estratégicos que se desarrollan en el globo y variables como la multiplicidad de potenciales amenazas de diferente orden (terrorismo, ciberataques, recursos estratégicos, entre otros) concentran un gran esfuerzo.

En este sentido, es visible que existe una preocupación a nivel de Latinoamérica por articular adecuadamente las amenazas externas a un instrumento de política capaz de dar respuesta a ésta problemática. Es necesario entonces para hablar de una política de Defensa Nacional, el surgimiento de la misma a través de la aplicación del ciclo de políticas públicas, más aún la definición y objetivación del problema para que este se establezca en la agenda y sea eje armonizador de una política de Defensa sólida. En este sentido es necesario que a la luz de los conceptos antes descritos se establezcan los siguientes elementos que se conjugan desde la perspectiva de los intereses de los actores:

- a. *La estructuración del problema público de potenciales amenazas externas o nuevas amenazas como concepto de seguridad internacional, desde la definición integradora del Manual de Ordoñez – Matamoros.*
- b. *La conceptualización, caracterización y objetivación del problema público, entendida bajo el paradigma que toda política pública está influenciada en la manera en la que se problematiza y se generan nuevas soluciones.* Entendido el nivel de complejidad que acarrea este problema público, la influencia política debería tender a minimizarse, mientras

la influencia técnica aumenta, dando elementos sólidos que consoliden una política estatal coherente.

- c. *La convergencia de intereses entre los tomadores de decisión para la definición del problema público, define en qué medida se logrará esa conceptualización integrada por el peso de las ideas y el sistema institucional.* En teoría esta política no debería verse opacada, transmutada o configurada por las acepciones ideológicas de los tomadores de decisión en un periodo determinado de tiempo.
- d. *Una vez se defina adecuadamente el problema público, el ciclo se enfrenta a su posicionamiento dentro de la agenda. Las ventanas de oportunidad, son tal vez la herramienta mediante la cual el problema se transformará en eje articulador de la política pública.* La definición del problema público *per se*, no implica la movilización de la voluntad política hacia la toma de decisiones, caso en el cual el posicionamiento en la agenda permitirá su inserción en la toma de decisiones.
- e. *La movilización de las ideas, el posicionamiento de los actores y los tomadores de decisión tienen completa influencia en lo que se denominaría una eventual Política de Defensa Nacional.* El estadio de estos agentes, aparentemente fuera de los tecnicismos del ciclo de la política, pueden estructurar o reestructurar como el problema es concebido, su vigencia o su finalización en el ciclo.

La evaluación respecto a la conceptualización y visibilización del problema público de amenazas externas en América Latina permite arrojar varias conclusiones: la primera de ellas

se refiere a la necesidad de los Estados de reconocer las dinámicas de cambio del contexto nacional y el panorama mundial, por lo cual se han ajustado sus políticas nacionales y se ha permitido una readecuación capaz de afrontar los retos de las amenazas tanto convencionales como emergentes. En segunda instancia, es posible reconocer que los policymakers y stakeholders son actores secundarios frente a la definición del problema y su alcance. La subjetividad derivada de las percepciones e ideas aunque presente, no juega un papel preponderante pues el problema se consolida a través de una política de Estado y no de gobierno. Por último, se reconoce que existe una convergencia y dinámica interdependiente entre los diferentes elementos estatales y que ellos responden a los intereses nacionales razón por la cual el ejercicio de problematizar y objetivizar una amenaza aunque sea externa y no convencional, se hace preponderante y permite una acción pública eficiente.

CAPÍTULO III:

Colombia ante una amenaza externa: ¿estado vulnerable?

Los servicios de los países concernidos (Colombia, Brasil y Bolivia) están monitoreando en detalle la situación y actualizando planes de contingencia ante la amenaza de un inminente pase a la acción por parte de estos grupos (terroristas), cuya presencia en la región viene siendo señalada desde hace tiempo. (Duque, 2012)

Estado de vulnerabilidad de Colombia ante una amenaza externa

Las dinámicas de poder geopolítico, demuestran cuán importante es hoy para los países enfocar sus directrices políticas y sus estrategias, en este aspecto en particular. Es evidente que los intereses de los países han mutado, si bien la expansión geográfica de los territorios no es el imperativo de las naciones hoy, la adquisición de recursos estratégicos que permitan la supervivencia del Estado si lo son. La guerra no es una opción racional, por ello los Estados buscan fortalecer su presencia en el globo a través de diferentes estrategias y así mismo robustecer sus sistemas de seguridad, defensa y disuasión para permitir la adquisición de posiciones geoestratégicas beneficiando así sus intereses nacionales.

En noviembre de 2017, una noticia sin precedentes para Colombia permitió ampliar la percepción de riesgo del país frente a la amenaza del terrorismo internacional. Una nacional colombiana fue señalada de estar vinculada con el grupo terrorista Estado Islámico (EI) o ISIS por sus siglas en inglés. Esta noticia puso nuevamente en la agenda mediática la pregunta sobre: cómo el país está

preparado para contener este tipo de amenazas no convencionales. La colombiana residente en Suiza en el momento de su captura, se habría casado con un bosnio al parecer líder de la célula del grupo terrorista y quienes planeaban realizar atentados en Europa haciendo uso de cuchillos y vehículos (Revista Semana, 2017).

Para académicos y expertos en seguridad y defensa nacional se despiertan nuevamente los cuestionamientos sobre la necesidad de ampliar y definir los riesgos y amenazas al Estado Colombiano teniendo como referencia los intereses nacionales. En términos del experto Germán Sahid Garnica, el país no ha entendido porqué los actores transnacionales, grupos de narcotráfico, terrorismo internacional e incluso otros actores estatales transitan y hacen uso de los recursos estratégicos y otras facilidades del territorio nacional para realizar actividades delictivas o en pro de sus intereses, elementos de acción que afectan al país en diferentes instancias (Sahid Garnica, 2017).

Al ser Colombia un país pivote como lo define Mackinder¹³, Colombia se presenta como un lugar atractivo para realizar actividades ilícitas, permitiendo conexiones fluviales y terrestres, movimiento de capitales, uso de pasos migratorios porosos y la explotación de recursos energéticos, entre otros, que tomadores de decisión no han contemplado como caracterización de una amenaza estratégica al Estado.

Nuevamente, se observa a la luz de esta problemática la interdependencia y la necesidad de armonizar las políticas públicas propuestas por el gobierno nacional, en referencia a aspectos como el terrorismo internacional o el crimen transnacional organizado que afectan de manera transversal

¹³ País Pivote: También llamada teoría del Heartland fue desarrollada y propuesta por el geógrafo y político Halford J. Mackinder y establece que el dominio de un área concreta del mundo podría determinar el dominio del mismo. El área geográfica es provechosa por su accesibilidad al dominio marítimo, canales de comunicación terrestre y por la explotación de recursos dentro de su área geográfica.

otros aspectos como política exterior, educación, políticas medioambientales, esquemas de protección a población vulnerable, entre otros ejes que pueden llegar a ser instrumentalizados por terceros para el logro de sus fines. Expertos en inteligencia estratégica, afirman que el riesgo de actuación en el país de un grupo de terrorismo internacional es inminente (en un ataque terrorista con menor probabilidad pero sí, haciendo uso del país como plataforma logística) cuyo accionar se ha consolidado mediante la tercerización de estas actividades en grupos transnacionales que ya actúan en el país. (Ánonimo, 2017)

Para dar cuenta que las amenazas al país no sólo son las bandas criminales, los grupos al margen de la ley y otras problemáticas que se suscitan al interior del mismo – sin demeritar en ningún caso el nivel de amenaza que éstas representan para el país – se realizará una breve cronología dando a conocer diferentes amenazas externas que se han consolidado hacia Colombia, tomando en cuenta las más recientes y que han puesto en jaque en más de una ocasión la soberanía nacional, dejando abierta la pregunta ¿estamos listos para enfrentar este tipo de amenazas?

Colombia debe ser considerada desde la perspectiva geopolítica, el país no es un ente independiente de lo que ocurre en el mundo, la historia que lo ha forjado, ni de las perspectivas y proyecciones que se avizoran en el corto y largo plazo. Bajo esta perspectiva, el principal contendor histórico externo del país es Venezuela pues la constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, establece ciertas discrepancias frente a la delimitación geográfica que hoy existe entre los dos países, el artículo 10 establece:

El territorio y demás espacios geográficos de la República son los que correspondían a la Capitanía General de Venezuela antes de la transformación política iniciada el 19 de abril de 1810, con las modificaciones resultantes de los tratados y laudos arbitrales no viciados de nulidad (Art. 10)

Este artículo no sólo modificaría los fronteras limítrofes entre ambos países, también da cuenta de una serie de actividades e interacciones que ha venido realizando Venezuela frente a Colombia desde una aproximación indirecta de la cual ya se han realizado varios estudios y se demuestran herramientas e instrumentos que han permitido ejercicios de soberanía por parte del gobierno venezolano y sus diferentes instituciones en el país, contribuyendo a un expansionismo de carácter político, social y cultural que coadyuva al cumplimiento de lo antes citado en el artículo 10 de su constitución política y que es hoy materia de preocupación para los estudiosos de la problemática (Montero Moncada , Garcia Niño , Sánchez, & Abril , 2011).

Teniendo en cuenta lo anterior, no puede verse ésta como una amenaza menor, entendiendo que posterior a 1999 las retaliaciones y amenazas a la soberanía nacional han sido frecuentes, algunas con mayor impacto, pero con poca o nula respuesta por parte del Estado colombiano, lo que cuestiona la capacidad de acción real que tiene el Estado para hacer frente a una problemática que es visible en prensa, tal vez por cortos lapsos de tiempo, pero que puede llegar a representar desde la pérdida de recursos hasta el territorio nacional.

Esto, fue evidente en 2009 cuando el ministro de defensa colombiano Gabriel Silva admitió que era necesario que el jefe de esta cartera se preparara ante una amenaza externa, afirmando *“Por primera vez en décadas al ministro de Defensa le toca pensar cómo enfrentar, cómo prepararse para una situación de amenaza externa”* (El Universal, 2009), esta declaración y el momento de su enunciación evidencian un cambio en el paradigma de estudio de la seguridad y defensa nacional. No por el hecho de que no se hubiese consolidado una amenaza anterior, sino porque se hace visible la necesidad de afrontar las problemáticas externas aun cuando las internas socavaban los esfuerzos de las fuerzas militares. No obstante, y como se ha delimitado a lo largo de este documento, es necesario que la voluntad política sea real para que exista una visibilización de la

problemática y esta pueda hacer su tránsito hacia la puesta en agenda para realizar el ejercicio de la construcción de política pública. Allí es donde se evidencian diferentes limitaciones, que han impedido que estos momentos históricos, queden solo en anecdóticos acontecimientos y la problemática accione mediante titulares de prensa.

A pesar que éstos, parecen casos aislados, se han hecho repetitivos y con mayor frecuencia desde 2012 la soberanía nacional se ha visto afectada de manera importante. El polémico fallo de la Haya en el cual Nicaragua obtuvo más del 40% del mar territorial y que aún mantiene dos demandas más ante la corte para acceder a 200 millas náuticas adicionales e imponer sanciones por la violación de los derechos marítimos por parte de Colombia (Revista Semana , 2016), son ejemplo de ello. En este escenario opera el concepto de defensa integral. La seguridad y la defensa nacional no corresponden únicamente a los componentes de orden militar o las amenazas que en este aspecto puedan materializarse. Es un imperativo que el país sea observado como un complejo entramado, en el que es interdependiente. La soberanía nacional, la defensa de los derechos de los conciudadanos y los intereses nacionales corresponden a la defensa del Estado y sus instituciones, de manera tal que cada aspecto que ocurre desde el centro político hasta la complejidad del sistema internacional afecta en mayor o menor proporción a Colombia y es necesario que sea objeto de observación permanente y de acciones políticas que permitan tomar acciones que prevengan la ocurrencia de este tipo de hechos.

Un sobrevuelo de aviones rusos en espacio aéreo colombiano, de manera no autorizada, dio pie a lo que los medios de comunicación denominaron la amenaza rusa. El sobrevuelo de los aviones supersónicos (Black Jack) que se realizó en ruta Nicaragua – Venezuela con los cuales hasta el momento Colombia mantenía fuertes tensiones políticas y limítrofes, evidenciaba que esta actividad no era una equivocación más aun después del estado de incertidumbre ante acciones

recientes de dichos países, que progresivamente han atentado contra la estabilidad y soberanía del país.

Así mismo, las declaraciones del almirante Vladimir Ruban, jefe de buques rusos, quien en una declaración señaló: "Si Nicaragua tiene las necesidades para preparación en las armas ligeras, nosotros lo vamos a apoyar. Existe la decisión política" (Colprensa, 2013). En el primer sobrevuelo, no se evidencio una acción contundente frente a la violación del espacio aéreo, durante el segundo sobrevuelo dos aeronaves *K-fir* escoltaron el avión hasta su salida de espacio aéreo colombiano, en materia concreta el episodio quedo en un par de historias en medios de comunicación, pero pocas proyecciones se generaron de este escenario el cual representó una amenaza en noviembre de 2013. Dejar esta situación sin avizorar que pudiera volver a constituirse este tipo de amenaza, conllevaría a que no se tomarán acciones específicas en otros casos que se relataran más adelante (El Espectador, 2013). En septiembre de 2015, este mismo episodio se dio con dos aeronaves militares venezolanas en la zona de la Guajira y que, como se expuso anteriormente es una zona geoestratégica y sobre la cual Venezuela concretamente guarda sus intereses nacionales.

Sin embargo, es de resaltar que la defensa de los intereses nacionales no sólo se hace en territorio colombiano, pues los connacionales que se encuentran en el exterior, así como los diferentes tipos de representaciones estatales (embajadas, agregadurías e incluso empresas) hacen parte de Colombia y de la protección a la defensa nacional. Desde hace 35 años Colombia integra la fuerza multinacional y de observadores en la península del Sinaí, en Egipto. En 2016, El batallón Colombia no. 3, fue hostigado con varios ataques por grupos extremistas islámicos, específicamente del Estado Islámico (El Tiempo, 2016). Esto da cuenta de las diferentes amenazas

a las cuales se expone el Estado colombiano incluso extraterritorialmente y de la cual no existe actualmente una política que responda ante estas amenazas.

Dos de los casos, que en términos de este documento suscitan los mayores niveles de amenaza no sólo por su reciente ocurrencia, pero además por la incidencia de la amenaza y la falta de respuesta estatal se desarrollaron entre 2016 y 2017. El primero, ocurrido el 22 de octubre de 2016 en el cual un avión comercial fue interceptado en espacio aéreo venezolano por dos aviones militares *Sukhoi* poniendo en riesgo a 240 pasajeros (Revista Semana, 2016). Sin embargo, frente a este acontecimiento, no hubo declaraciones de cancillería o notas de protesta desde el componente diplomático colombiano, la soberanía fue violada mientras que el Estado hizo caso omiso a lo ocurrido y nuevamente como en casos anteriores, se redujo a una cuestión netamente mediática. Ahora bien, el caso que es afrenta a la capacidad del Estado colombiano, ocurrió en marzo de 2017 cuando militares venezolanos instalaron un campamento en territorio colombiano. Evidentemente éste no fue el primer incidente de la guardia bolivariana y difícilmente será el último. El incidente, no sólo es un riesgo visible, además es una provocación y catalogada como agresión por la carta de las Naciones Unidas¹⁴, aunque el campamento fue retirado y la crisis manejada estrictamente por canales diplomáticos este suceso da cuenta de la falta de una política integral que responda de manera efectiva y en el cual se encuentren coordinadas los diferentes niveles a los cuales se pudo haber dado respuesta a esta difícil problemática (Salazar, 2017).

Estas son solo algunas de las amenazas a las que el Estado colombiano se ha tenido que enfrentar desde el carácter de una amenaza estatal y sin embargo son pocas las acciones, que han dado respuesta. Parece pues, que no existe un ejercicio real de soberanía y que las respuestas estatales

¹⁴ “El uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, integridad territorial o independencia política de otro estado, o en cualquier otra forma incompatible con la Carta de las Naciones Unidas» (Resolución 3314 (XXIX) de la Asamblea General, de 14 de diciembre de 1974).

son descoordinadas y reactivas, ello corresponde a la falta de una política que avizore posibles amenazas de este carácter además de otras que en este espacio no se han considerado, además claro del ejercicio de los *policymakers* quienes en el rol de sus percepciones han disminuido el impacto de estas acciones contra Colombia. Los medios de comunicación han jugado un papel estratégico en la movilización de las ideas, esto ha permitido visibilizar, aunque en cortos periodos de tiempo, las amenazas que afronta el país. En la mayoría de los casos, la consolidación de la amenaza ha sido una amenaza inmediata, definida como la declaración de *casus belli* ante el cual el Estado ha tenido poca acción aun cuando el tipo de amenaza ha sido de tal magnitud.

Como se mencionó en el documento, la mutación de las amenazas corresponde a la dinámica propia del contexto internacional, cada día y con mayor frecuencia en los últimos cinco años ruedan videos, historias, blogs y revistas que dan cuenta de la amenaza del terrorismo internacional. El grito de *¡Allahuk Akbar!* ya no es ajeno y se ha relacionado directamente con el acontecimiento de un acto violento. Pululan en el continente, las demostraciones de violencia que parecieran lejanas y localizadas particularmente en oriente medio y Europa. El terrorismo internacional no es un fenómeno lejano y mucho menos ajeno a la realidad colombiana, su carácter global implica una especial atención, existen grupos que a fuerza propia pretenden, desde el radicalismo religioso (sin que sea esta la única motivación) imponerse en el mundo.

Entender este fenómeno desde la perspectiva latinoamericana, más aún colombiana pareciera irreal y hasta lejana. Sin embargo, la existencia de estos grupos, así como sus actuaciones en el continente y en el país, se encuentran documentadas y son los organismos de defensa nacional los llamados a tener el conocimiento y experticia sobre la amenaza que desde hace ya, varios años viene caracterizándose en la región y que es objeto de atención por parte de las autoridades nacionales.

Como se mencionó antes, el terrorismo internacional es una consideración geopolítica e la cual el país no puede apartarse, esta amenaza también ha sido representada por el grupo terrorista Hezbollah. Para entender como este grupo podría representar una amenaza y de tal manera verse inmerso dentro de un problema público es necesario conocer quién es Hezbollah y cuál es su capacidad de acción. El grupo Hezbollah nació en 1982 en medio de una guerra civil en el Líbano que se dio de 1975 a 1990, el grupo surge como un subgrupo o facción de *Harakat Amal* (Grupo político) con una célula de milicianos chiitas libaneses. Se considera una organización islámica nacionalista, antioccidental, anti sionista, antisemita y antiimperialista.

Pero este grupo que en muchas ocasiones se ve lejano, ya ha tenido varias repercusiones en el continente y en el país y es hoy una amenaza para las complejas situaciones que se avizoran en situación de posconflicto y bajo las cuales diferentes amenazas se desarrollan simultáneamente, situaciones que otros grupos externos al país como el Cartel de Sinaloa han aprovechado para capturar. Bajo el contexto de este estudio es evidente que los tomadores de decisión o *policymakers*, deben problematizar aquellos aspectos que ocupan estos espacios susceptibles de ser captados por grupos de mayor influencia y que representan una amenaza tal como se definió antes, un indicio o percepción que puede ser susceptible de ser traducida en una acción real y que representen daño a los intereses nacionales.

El punto radica en que esta amenaza no ha sido invisible, académicos, estudiosos e incluso algunos organismos de seguridad e inteligencia han dado cuenta de la realidad a la cual se enfrenta al país no sólo en la actualidad, sino bajo una influencia que ha permanecido por años en el continente. No obstante, los tomadores de decisión como se ha hecho visible a lo largo del texto han obviado la necesidad de generar herramientas que permitan responder efectivamente a este tipo de escenarios sustentando que la política de seguridad actual complementa en cualquier caso alguna

de estas tipologías. Ahora bien, desde un enfoque integral no se ha logrado afrontar una amenaza fronteriza, pocas herramientas tiene la política actual para afrontar un fenómeno que se desconoce y cuyo posicionamiento en la agenda es básicamente nulo.

A continuación, se presentan una serie de acontecimientos evidenciados por medios, académicos y otros entes que permiten dar cuenta de la realidad de esta amenaza en el continente y para el país en particular. De acuerdo a lo expuesto por John Marulanda, en su libro “*Yihad en Latinoamérica*” el *American Foreign Policy Council* expresó en 2011 que “La presencia de Hezbollah en América Latina crece de una manera significativa con el apoyo del régimen de Chávez en Venezuela” y advirtió la posibilidad de identificar al menos 80 operativos en 12 países de la región con áreas de mayor influencia en Brasil, Venezuela y la Triple Frontera (Marulanda, 2017, pág. 46). Aunque el poder en Venezuela cambio de representante, entidades de seguridad afirman, que el tránsito de militantes de organizaciones de terrorismo se realiza principalmente por éste país (Ánonimo, 2017).

En mayo de 2013 el Fiscal especial a cargo de la investigación del ataque terrorista contra la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA), Alberto Nisman, informó “la existencia de células dormidas de Irán y Hezbollah en nueve países: Brasil, Chile, Colombia, Guyana, Paraguay, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay además de sus contactos en Argentina (Marulanda, 2017, pág. 46). El ataque de 1994 contra la AMIA, dejó abierta un sin número de posibilidades y la evidencia de una amenaza de carácter general para la región, uno de los hechos históricos de mayor violencia que poco se relaciona con las consecuencias de conflictos históricos o políticos, vividos en los países de América del Sur. Las células que perpetraron este atentado desde la triple frontera (Argentina, Paraguay y Brasil), siguen activas para las entidades de inteligencia y algunos de sus

miembros siguen realizando tránsito sin mayores complicaciones, gracias a la fácil consecución de documentación (bajo falsedad ideológica y actos de corrupción) (Farri, 2016).

Así mismo, en noviembre de 2014 el *Centro Simon Wisenthal*, alerto a la Unión de Naciones Sudamericanas sobre “el alarmante crecimiento de las actividades del grupo terrorista Hezbollah en América del Sur, advirtiendo que la amenaza se expandirá”. El 6 de enero de 2017 este mismo centro denunció “que (el actual) Vicepresidente de Venezuela Tarek Zaidan El Aissami Maddah, está estrechamente identificado con Irán, la organización terrorista Hezbollah y su reciente designación asegura a Irán la posibilidad de continuar accediendo a la violencia terrorista en toda América Latina (Marulanda, 2017, pág. 47). Con el apoyo político, las herramientas de movilización, así como la capacidad para mantenerse fuera de los radares de defensa se amplían, esto sólo significa un mayor nivel de riesgo frente a la amenaza que representan este tipo de grupos y estructuras poco asociadas al continente.

El investigador Evan Ellis, del Instituto de Estudios Estratégicos del Colegio de Guerra del Ejército de Estados Unidos, por su parte establece en su artículo *El Islam Radical en latinoamerica y el caribe*, que el reclutamiento y adoctrinamiento religioso y de entrenamiento militar de adultos y jóvenes se ha incrementado con el crecimiento de embajadas y consulados en la región, de acuerdo a testimonios (Marulanda, 2017, pág. 49). Éstos son sólo algunos datos públicos, aunque pareciera no existir un indicio contundente para identificar un acto violento en el futuro cercano, lo cierto es que en este momento Sudamérica sirve como red de desplazamiento, consecución de documentación, plataforma de planeamiento, financiación, consecución de armas y capacidad de entrenamiento para este tipo de organizaciones. Evidentemente, se convierte la región en una incubadora de organizaciones de terrorismo, dada la laxitud y falta de sistemas de control desde el concepto de la defensa integral.

Expertos, afirman las posturas sobre lo que ocurre en la región. Mathew Levitt especialista en Medio Oriente, director del programa Stein de Inteligencia y lucha contra el terrorismo del Washington institute, escritor del libro Hezbollah el partido de Dios, habló con la Revista Semana en agosto de 2013 sobre la capacidad de los terroristas y su presencia en el continente. Afirmando que existe evidencia que Hezbollah y los carteles de droga realizan intercambios de armas y lavado de activos, además establece que “los líderes de Hezbollah y los líderes de los carteles han hecho un pacto. Todo lo que pase en ese negocio es para respaldar las acciones de Hezbollah (...) y si llegan a sentir que por algún motivo el negocio y el dinero son rastreados, la consecuencia es una gran escala de violencia para proteger su ingreso ilícito” y “lo que también sabemos es que Hezbollah, los talibanes, Al Qaeda, las FARC o el que sea, trabajarán siempre juntos mientras esté de acuerdo con sus intereses” (Morales, 2013)

Así mismo operaciones de entidades de seguridad y de defensa han demostrado que efectivamente existen estas relaciones. En octubre de 2016, una operación de la DEA descubrió una red de lavado de activos que conectaba traficantes de drogas colombianos con militantes de Hezbollah. *Mohammad Ammar* un facilitador de Hezbollah que realizaba lavado de activos para la organización de la Oficina de Envigado y sus asociados dos miembros de alto nivel de Hezbollah con acceso a numerosas cuentas bancarias a nivel internacional.

Los medios, han hablado abiertamente de la posibilidad de un atentado en la región de acuerdo a sus fuentes de información, pero así mismo de la fuerte relación que existen entre carteles de drogas, grupos de narcotráfico y otras bandas criminales. Sin embargo, los medios de comunicación reseñan realidades que en el contexto colombiano son poco creíbles. Por ello, para realizar adecuadamente la caracterización de esta problemática se estableció una serie de entrevistas con expertos de seguridad y defensa nacional, pertenecientes a entidades

gubernamentales, miembros y ex miembros de fuerzas armadas, académicos y otros que ayudan a conceptualizar y establecer la amenaza de este problema público¹⁵. En este sentido, uno de los expertos en inteligencia consultados (2017), afirma:

El terrorismo Internacional no es una cuestión ajena al continente y eso quedo claro tras los atentados de la AMIA de 1994, momento en el cual se hizo visible una acción terrorista que pocos creían posible hasta ese entonces. Las investigaciones dieron cuenta de un plan que duro más de 9 años de preparación en la que no sólo estaban involucrados intereses externos, sino en los que además era visible que nacionales del continente participaron activamente en la comisión de los hechos. Como de película, la realidad nos aturdió y dio cuenta de un problema que no habíamos visto y que poco nos concernía como entes de seguridad (Ánonimo, 2017)

De acuerdo a las entrevistas es evidente que ésta es una problemática de estudio actual y que no existe una única modalidad por lo cual, pocas cosas están escritas sobre este fenómeno en el continente. La presencia de población afín a este tipo de estructuras hace posible que existan subestructuras de apoyo consciente e inconsciente que permiten su fácil movilización, acceso a recursos logísticos y financieros, entre otros aspectos. Con ello, recalca uno de nuestros entrevistados enfáticamente: la pertenencia a un grupo religioso, político, a una cultura o a un país no indica el nivel de radicalismo o de amenaza que podría llegar a representar un grupo o persona. La persecución no es religiosa, lo cual ha sido visible alrededor del globo. Sin embargo, nuestros intereses nacionales son el principal bien común y democrático por el cual debemos responder, es

¹⁵ Las entrevistas realizadas a algunos expertos y miembros de entidades de seguridad y defensa del Estado serán tratadas como anónimas de acuerdo a políticas de reserva de la información de cada una de sus entidades.

imperativo estudiar todo aquello que pueda corresponder a una amenaza, incluso lo impensable (Ánonimo, 2017).

Hasta el momento, se visibiliza que existen actividades ilícitas relacionadas con grupos al margen de la ley, que se han dado redes operacionales que permiten la permanencia y comisión de atentados terroristas en el exterior, de los cuales el país es en parte responsables por desconocimiento y poco estudio del fenómeno (el cual debería recaer sobre las agencias de seguridad del estado responsables de la defensa nacional, sin embargo, poco definida se encuentra la defensa de éste). “En Colombia el problema es, la ambigüedad sobre este tema. No conocemos mayor información acerca de alguna investigación a profundidad sobre grupos terroristas islamistas o sus financiadores que operen en nuestro suelo, que los hay. Salvo sanciones impuestas por los Estados Unidos a ciudadanos colombo-árabes como ha ocurrido recientemente con la inclusión de varios de ellos en la lista Clinton” (Fundación Centro de pensamiento Primero Colombia, 2017)

Esta postura es respaldada por diferentes expertos de seguridad, de acuerdo a uno de nuestros entrevistados, más de 30 nombres de nacionales se encuentran relacionadas con posibles estructuras de apoyo logístico y financiero de Hezbollah. Sin embargo, individualizarlos por acciones de carácter terrorista, requiere de sistemas robustos para la consecución de información y la detección de éstas. “Si algo interesante tiene la estructura terrorista de Hezbollah, diferente a otras como Al Qaeda, Daesh o ETA, es su estructura y funcionamiento. Funcionan básicamente como una agencia de inteligencia, mejor que la CIA o el MI6, encontrar a quien comete el acto terrorista es casi como ganarse la lotería. Sus actividades parecen legales y cuentan con herramientas y mecanismos para protegerse en sus sistemas de comunicación y en el desarrollo de tareas operacionales hasta la comisión de la actividad final. Por ello, la amenaza es mayor. Podría

estar gestándose un plan en este mismo momento, pero son pocas las herramientas y las entidades que puedan neutralizarlos” (Ánónimo, 2017)

Este panorama parece aún más oscuro que la realidad actual del país. El proceso de paz, liberó a la nación de la carga de uno de los grupos terroristas con talvez más poder, pero a su vez más sanguinarios de la historia del último siglo. Ahora bien, el futuro no parece fácil en cuanto a seguridad y defensa se refiere. Estas amenazas externas, de carácter emergente de las cuales poco se ha estudiado y que funcionan incluso mejor que agencias de seguridad como la CIA, podrían representar un daño a los intereses nacionales. Hasta el momento, la amenaza podría considerarse general entendiendo que hasta este momento no se han develado intenciones de hacer uso de la fuerza contra el Estado y sus componentes por parte de la organización terrorista.

El problema de la amenaza externa para Colombia

A pesar de evidenciar que existen una serie de amenazas al Estado Colombiano, expuestas por diferentes medios de comunicación, expertos e incluso las instituciones de seguridad y defensa nacional, su abordaje como problemática latente ha sido prácticamente nula. Las conclusiones arrojadas por las entrevistas realizadas a *stakeholders* y expertos en el sector de seguridad y defensa, determinan que hasta el momento, son pocos, los esfuerzos realizados en esta materia. Incipientemente, se debate sobre estas problemáticas en cursos como el CIDENAL (Curso Integral de Defensa Nacional)¹⁶ o en otras instancias alejadas de la toma de decisión. En este sentido, se puede evidenciar que la política pública no ha contemplado estratégicamente el concepto de

¹⁶ Curso Integral de Defensa Nacional para oficiales del cuerpo administrativo de las Fuerzas Armadas Colombia y que pueden cursar dirigentes de instituciones nacionales, entorno a la seguridad y defensa nacional.

defensa nacional, no caracteriza o define las amenazas externas al Estado; bajo la perspectiva de Sahid Garnica (2017):

“La seguridad y la defensa nacional no han sido consideradas como una política pública en este país. Nunca se ha desarrollado un diagnóstico que permita determinar, riesgos, amenazas y oportunidades, que es el proceso propio de una política pública (...) La política de seguridad y defensa nacional no puede limitarse a los tintes del Estado, partiendo de una matriz de intereses nacionales debe determinar los riesgos, amenazas y vulnerabilidades para actuar en este aspecto y a partir de allí, construir la estrategia de seguridad nacional, que es la base para la creación de todas las políticas públicas de orden nacional”

“Para el ministerio de defensa, las amenazas externas son al ojómetro. O sea, Venezuela es malo porque sí”

Esta perspectiva, aunada al estudio de medios abiertos, así como de entrevistas especializadas con expertos arroja una conclusión relevante para el estudio de la defensa nacional: los grupos de terrorismo internacional, así como los riesgos derivados del carácter estatal constituyen hoy para Colombia una amenaza, pues representa su actual y futura intencionalidad de generar daño a los intereses nacionales y no se encuentran contemplados como una amenaza al Estado. Este entendimiento, nos permite inscribir las actuaciones de actores estatales y no estatales dentro de la definición de problema público ya que las actuaciones hasta ahora develadas por parte de diferentes agencias de seguridad tanto nacionales como internacionales, demuestran cómo éstas situaciones han afectado negativamente a la colectividad y amenazan con afectar su bienestar. Ahora bien, esta conclusión sólo determina que, en realidad, existe el problema público. Entonces,

demostraremos por qué esté se define como problema público y las características que rodean la situación que impiden su inscripción en la agenda.

Como se definió en el marco teórico, los elementos del problema son aplicables a este escenario para su definición. Inicialmente se estableció para este documento que el problema público como *“toda situación que afecta negativamente los valores materiales e inmateriales de una colectividad o amenazan afectar el bienestar de la misma en un futuro cercano y sobre las que se espera que el Estado actúe”*. Como se mencionó antes existen múltiples amenazas a la defensa nacional que han afectado contundentemente valores materiales e inmateriales de la nación y también como se demostró a través del estudio de caso, amenazas que en un futuro cercano podrían llegar a afectar el bienestar de la colectividad, esto es visible cuando se analizan amenazas externas e internas y se demuestra su dinamismo e interrelación.

El impacto de las amenazas externas debe observarse desde una perspectiva integral, y no sólo limitarse al ejercicio mismo de la defensa nacional, entendiendo, cómo se explicó en el capítulo I, que este tipo de amenazas acarrearán un nivel de complejidad que aumenta en la medida en que afectan o impactan otros sectores de desarrollo o incluso problemas públicos específicos. Es posible decir, que la definición de las amenazas externas tiene un alto carácter de complejidad pues afecta a la seguridad nacional en un sentido multidimensional (Humano, económico, político y social).

Esta interacción es visible en el siguiente recuadro; en sentido amplio, la actuación de actores externos de carácter estatal o no estatal, no actúan de una manera esquematizada, en cambio usan las condiciones presentes en su entorno y de los actores que allí interactúan. La condición de país pivote de Colombia, la apertura a un status de post-conflicto, el desarrollo de grupos delincuenciales y de narcotráfico internacionales en territorio nacional (o haciendo uso de éste) y

la falta de presencia estatal en la totalidad del territorio, son condiciones que permiten escenarios favorables para el desarrollo de estas amenazas. Como se muestra continuación, la relación entre las amenazas tanto internas, como externas es casi directa y afecta los polos de desarrollo del país:

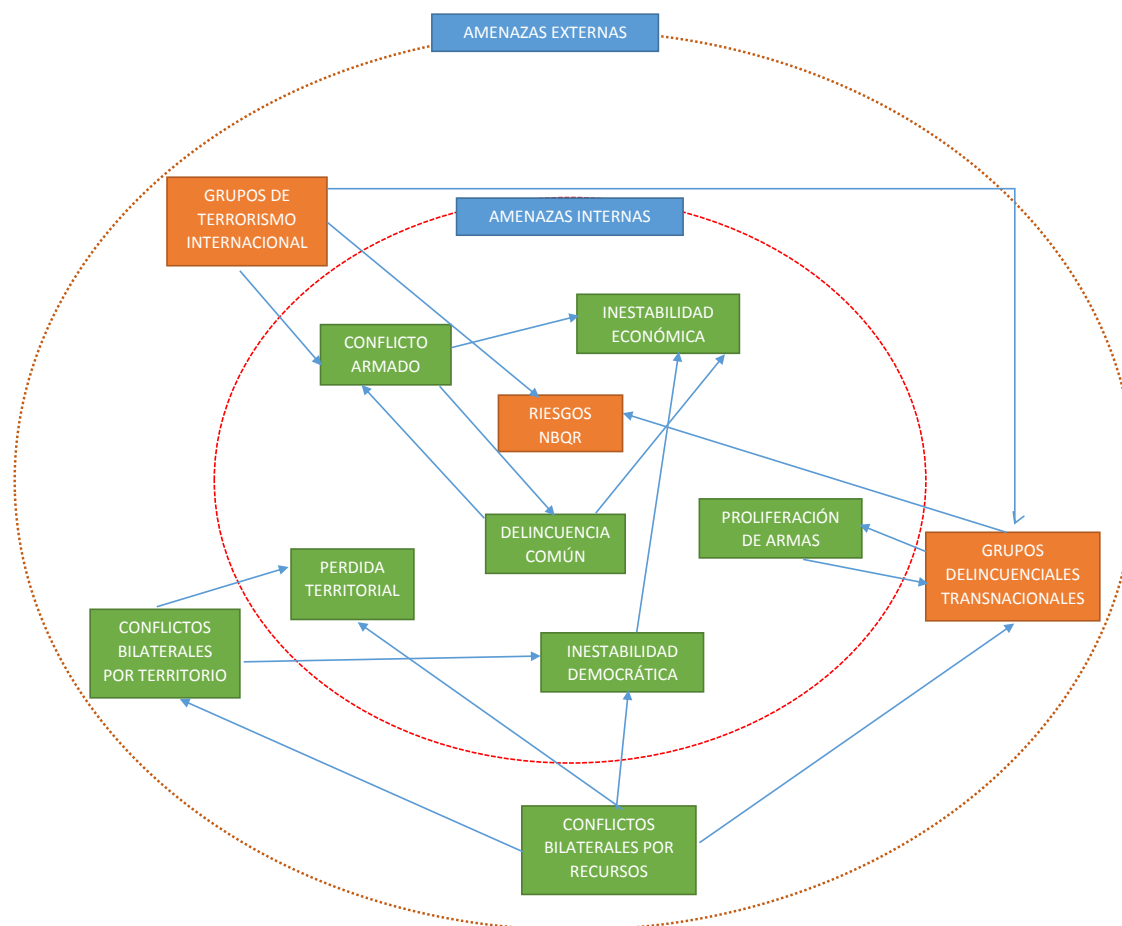


TABLA DE CONVENCIONES

 Amenazas Internas	 Amenazas convencionales
 Amenazas externas	
- - - Circulo de influencia de las amenazas.	
 Amenazas no convencionales	

Aun cuando éstas características prevalecen, el problema público de las *amenazas externas* cuenta con elementos difusos que impiden su visibilización. En primera instancia, los tomadores de decisión intervinientes son ante este problema pocos, las alternativas de solución limitadas entendiendo que estas deben responder al carácter del ordenamiento jurídico vigente y que la experticia técnica en el tema implica costos técnicos de alto nivel. Frente a los valores implicados estos podrían no estar en consenso, entendiendo que los costos de la seguridad nacional siempre han sido cuestionados por su destinación y sus FF.AA cuestionadas ampliamente en términos de violación a Derechos Humanos. Éste podría considerarse un factor de quiebre para que el problema se denomine como bien estructurado y es que en definitiva, el sector de seguridad y defensa nacional ha sido ampliamente cuestionado en especial en los últimos años, aun cuando los resultados presentados fuesen certeros, un conflicto de más de 60 años, desvaneció la confiabilidad en las instituciones a cargo de resolver el problema del conflicto interno.

Más aun cuando se trata de la defensa nacional, ante estados probables de conflicto, los resultados y las probabilidades de ocurrencia en realidad se vuelven objetos de análisis gaseosos, pues su ocurrencia no puede ser determinada bajo estudios cuantitativos. En cambio la problemática se enfrenta a un sistema de protección, que debe existir con capacidad de reacción ante la eventual generación de estas amenazas, por lo cual las probabilidades no son calculables y esto en definitiva determina que el problema como tal es un problema débilmente estructurado.

No obstante, esto no implica que el problema público no existe. Pero sí limita su visibilización y su paso hacia la agenda pública, entendiendo que existen factores políticos y desde el enfoque cognitivo ideas e intereses que impiden que éste sea expuesto como una *sensación problemática*. Ciertamente, cuantificar el número de afectados o la gravedad inherente en términos matemáticos

es casi imposible cuando existe un factor de incertidumbre tan alto, no obstante la amenaza continúa allí.

El mayor reto que presenta la definición del problema, se refiere a su *objetivación*, pues es a través de las ideas, visiones y conceptos que giran alrededor del problema, los cuales en términos de Downs han tenido momentos parciales de entusiasmo eufórico a través del debate y la puesta en los medios de comunicación de la necesidad imperante de una política de defensa, pero que no deja de ser coyuntural y mediática. Esto conlleva a que en éste proceso la advertencia en los costos de progreso sea altamente cuestionada por lo que se mencionó antes, pero además porque existen otras situaciones coyunturales que ameritan con mayor gravedad su atención prioritaria. Establecer una política pública cuyo costo técnico sería elevado, podría significar no atender otras problemáticas sobre las cuales existe una afectación directa y cuantificable a la población. Este ciclo, establece la pérdida gradual del interés en la temática hasta que nuevamente sea observable una situación de riesgo lo que impide finalmente que se defina el problema en términos del ciclo de formulación de la política pública.

Éstas son las razones técnicas bajo las cuales la definición del problema público, inscrito como uno débilmente estructurado y con matices de observación altamente gaseosos, no puede definirse como tal, lo que *per se* no implica que no exista una necesidad de definirlo. No contar con herramientas capaces de sobreponerse a ésta problemática pública de una eventual amenaza externa, implicaría una afectación al régimen democrático a sus instituciones, a sus ciudadanos y al territorio colombiano como se conoce hoy. El debate en este sentido es amplio, pero su conocimiento limitado y por ello la visibilización es cada vez más compleja. Son finalmente los tomadores de decisión quienes determinan, cuándo y cómo definirán ésta perspectiva entendiendo que no se trata de una amenaza coyuntural, más bien se trata de una amenaza constante que bien

podría provenir de un país vecino como de un grupo de terrorismo con capacidad de acción transnacional.

Ahora bien, dentro del grupo de expertos que se concentran en el estudio y solución de estas problemáticas, existe consenso sobre la necesidad de poner en la agenda esta problemática. Sin embargo, en un régimen tan burocrático y dinámico en el cual las políticas cambian de perspectiva con el cambio de gobierno ha sido compleja la tarea de poner en la agenda, este problema público. A continuación varios de los factores que determinan por qué aun definida la problemática (en instancias de debate técnico), éstas no han podido inscribirse en la agenda pública:

- *Conjunción de seguridad y defensa.* Parte de la principal problemática que gira en torno al sector, radica en la conjunción de la seguridad y la defensa nacional. Por años, la principal y única problemática nacional ha sido el conflicto interno al cual no debía dejar de tratarse por parte de la política pública. Sin embargo la inobservancia de la defensa nacional ha dejado un rezago en el desarrollo de este sector, de una política propia, de estrategias e incluso más preocupante aún de lo que podría llegar a constituir una amenaza a la defensa nacional. Mientras otros países de la región, que también vivieron conflictos de gran intensidad, han desarrollado la defensa nacional a través del Libro Blanco de Defensa, de políticas robustas y directrices claras, Colombia se enfrenta a un estado de posconflicto con pocas cartas en la mesa para reaccionar ante una eventual amenaza y con poca visión del futuro en materia de defensa.

Un cambio en los valores sociales, cambios demográficos, históricos y políticos como los que se viven actualmente es en definitiva un cambio de percepción de las necesidades de la población esto es inminente frente a lo que se refiere a la protección de los intereses

nacionales desde la perspectiva de la defensa nacional fuera de un conflicto interno armado.

Como se explicó antes, la interpretación subjetiva y la artificialidad juegan un papel preponderante en cómo se define el problema. El desconocimiento de los tomadores de decisión, han influido en que el problema no se haya definido adecuadamente.

- *Errores de conceptualización.* Como se ha argumentado a lo largo de éste documento, el Estado se encuentra frente a una gran limitante que no sólo impacta en cómo se definen los problemas públicos. Además permiten interpretaciones y reinterpretaciones tras cada periodo gubernamental. Con poca frecuencia los tomadores de decisión conocen a profundidad y de manera técnica los sectores en los cuales se desempeñan y de los cuales son responsables en la toma de decisiones, pero además existe poca competencia técnica y metodológica para la elaboración de un problema público.

Aún con la existencia de la sensación problemática, es decir la presencia o existencia del problema, la objetivación del problema en el cual se identifican ideas, visiones, conceptos, variables y paradigmas que giran alrededor del problema, continúan en un estado gaseoso, poco concluyente al día de hoy. La representación del problema toma matices sociológicos diferentes, atendiendo a los esquemas coyunturales, percepciones y posturas de los gobernantes de turno impidiendo un planteamiento certero del problema público.

- *Quien define, es quien decide.* En primera instancia no existe un órgano colegiado que realice un estudio prospectivo capaz de definir potenciales amenazas (de cualquier carácter) que pudieran llegar a afectar al país. “Existe una entidad, el Consejo superior de seguridad nacional, pero nunca se reúne, como parte de la organización del Estado. Es esta

institución a quien le corresponde generar una política de seguridad y defensa nacional. Como esa entidad no funciona, ni ha funcionado, esas funciones, la ha asumido la Escuela Superior de Guerra, en sus cursos de CIDENAL y de altos estudios. El documento que se hace todos los años, en el cual se hacen hipótesis de guerra y de conflicto, eso son los que estudian los que van a ser generales, documento - APEN (Apreciación de Política estratégica Nacional-" (Ballesteros, 2016) no obstante, de allí poco se deriva para el posicionamiento en la agenda. Finalmente, quien tiene el poder de ejecutar, proponer y establecer en la agenda, es un grupo selecto de *stakeholders*, en su percepción e ideas radica la capacidad de definir e incluir en la agenda un problema público.

El escenario en el cual se describe el problema público, una amenaza externa, parece un escenario lejano para los tomadores de decisión. En el rol de las ideas y los conceptos, de acuerdo a la visión de Muller es evidente que el poco tecnicismo y desconocimiento tanto de lo que podría constituir un problema público desde el punto de vista de las amenazas a los intereses nacionales, como de la conceptualización misma del problema arrojan poca credibilidad sobre la ocurrencia de este escenario. No obstante como se afirmó antes John Harvey, establece que existen ciertos escenarios en los que no se conjugan todos los criterios de una amenaza pero su estructura debe estudiarse en términos de la naturaleza geoestratégica de los países, pues en el tiempo se desarrollaría una amenaza creíble.

- *Política de gobierno, no de Estado.* Parte trascendental de esta discusión radica en cómo se han adoptado diferentes concepciones de un problema público de defensa nacional. El hecho de realizar una política pública dinámica cada cuatro años y que responde

directamente a los intereses y postulados políticos del gobierno de turno, restan capacidad real de respuesta ante una amenaza o un problema público de este carácter. Los intereses nacionales, a los cuales debe responder la política de Defensa nacional – hoy inexistente- no cambian cada cuatro años, ni responden a posturas ideológicas. Tener poco claro estos escenarios, conlleva a que las visiones sean limitadas y carezcan de visión.

En definitiva, se trata de constructos mentales, que el tomador de decisión estratégicamente determina para caracterizar un problema. Esta noción explica en cierta medida porque las instituciones actúan a través de intereses concurrentes, es decir, no existe una sola perspectiva del problema porque ésta atiende a la subjetividad de todos los individuos que la estudian, más aun de los tomadores.

- *Debate privado, no público.* Indudablemente, la formación del problema público entorno a la defensa nacional se realiza Top-Down. Razón por la cual poco espacio se da para el debate público. No obstante y como se ha demostrado en este documento no sólo los medios de comunicación tienen especial interés en visibilizarlo, cada vez más y con mayor preocupación la defensa nacional queda en tela de juicio.

En conclusión y como lo describe Muller el problema público es un constructor social cuya conformación dependerá de múltiples factores propios de la sociedad y del sistema político implicado, de acuerdo a ello se reflejará la importancia de la problemática y su inscripción en la agenda. Queda claro que la falta de definición del problema público no se da por su inexistencia como problemática, sino por un factor político y de priorización. En cuanto a la priorización, los

costos de la política son elevados para una política que no tendrá efectos inmediatos o resultados en términos visibles de acción. En segunda instancia, frente a lo político el considerar ésta problemática como un factor meramente coyuntural o una problemática solucionable con perspectiva de cuatro años limita su acción verdadera. El hecho de que no implique resultados, disminuye considerablemente su interés de posicionamiento por parte de los tomadores de decisión y ello implica que su definición y puesta en agenda son prácticamente un ejercicio político más que de evaluación de necesidades.

Capítulo IV: Los retos de la Defensa Nacional

El rol de los intereses y los actores en la definición del problema público

“la política de Defensa Nacional, depende estrechamente, de la imagen y de la percepción de riesgo principal y del lugar que se pretende atribuir al ejercicio de la nación. Según que se trate de defender el país en las fronteras, de asegurarse algún puesto en el concierto mundial de las naciones o de difundir un mensaje revolucionario” – Muller, 1998

No es posible entender qué es y para qué sirve la política de defensa nacional si no se entiende la realidad y el entorno bajo el cual se inscribe la problemática que resolverá la política pública. El documento pretende inducir al lector a interiorizar la existencia de una problemática desde el concepto más técnico del proceso iterativo de las políticas públicas, hasta la visibilización de la problemática como tal. Allí es dónde una política de Defensa, el libro blanco de defensa o incluso la estrategia de seguridad nacional, se permiten actuar como herramientas para prevenir que este riesgo y la amenaza que se ha constituido en más de una ocasión para Colombia, pueda ser neutralizada.

De manera tal, que el Estado más que el gobierno debe desarrollar un modelo estratégico que le permita integrar todas sus fuerzas de defensa en torno a un bien común: los intereses nacionales. Estos deben estar definidos de manera que el adversario identifique cuándo podría llegar a afectarlos tanto material como inmaterialmente y que por ende, se dará una respuesta desde el carácter estatal. Esta respuesta, en primera instancia corresponde a una acción mancomunada que permite preservar los intereses nacionales, por encima de perspectivas ideológicas, políticas,

económicas, entre otras que pudieran llegar a afectar la toma de decisión. Tal como se demostró a lo largo de éste documento, un cambio en los valores sociales, demográficos, históricos, políticos, un cambio en la percepción de las necesidades de una población, permiten la mutación de un problema con mayor o menor complejidad, dependiendo además del contexto en el cual se inscribe, así como del espacio y tiempo en el cual se desarrolla, tal como es el caso de la defensa nacional. El proceso ha sido dinámico conforme se ha transformado la situación de los países, así como de los gobernantes de turno. El estado actual en el cual no existe una amenaza certera de una potencial agresión no exime de responsabilidad al Estado para ser un generador de una respuesta anticipada, siguiendo los lineamientos de las demás naciones no sólo en el contexto mundial, también en el contexto latinoamericano.

Bajo esta perspectiva es necesario entender que el país no sólo afronta las amenazas aquí expuestas o más visibles a través de los medios de comunicación como una posible incursión por parte de Venezuela o una alianza estratégica entre bandas criminales y grupos de terrorismo internacional. El posicionamiento estratégico que adopta el país frente a su ámbito regional y mundial debe ser acorde a las perspectivas de sus intereses nacionales de manera tal, que la defensa permita la confianza mutua entre las naciones, sin llegar a desdibujar los principios de la defensa nacional. Este ejercicio permitió establecer algunas amenazas externas que han sido públicas y que no son objeto de reserva del sector de seguridad y defensa nacional, caracterizándolas así:

Caracterización de amenazas externas para Colombia		
Amenazas convencionales	Amenazas no convencionales o emergentes	Amenazas Asimétricas
Conflictos Bilaterales Hipótesis de conflicto actual: 1. Nicaragua. 2. Venezuela 3. Ecuador	Smart Power Venezuela en frontera con la Guajira.	Terrorismo Internacional Hezbollah – Estado Islámico (en todas sus fases)
Cierre Fronterizo Frontera Colombo Venezolana (2016-2017)	Acceso a recursos estratégicos por parte de otros Estados	Grupos de tráfico transnacional
Interdicciones aéreas 2005 a 2017	Migración masiva, afectación de sistemas educativos, de salud y políticos/ electorales.	Acceso a recursos estratégicos por parte de grupos transnacionales no gubernamentales.
Instalación campamento militar (venezolano) en territorio 2017		

Elaboración propia.

A partir de la caracterización a las que se ve expuesto el país al considerarse un país pivote, teniendo en cuenta la percepción geopolítica y geoestratégica del mismo (y de las cuales se puede tener conocimiento por su carácter público); se establece una matriz en la cual se da la evaluación y clasificación de la amenaza en relación al nivel de indicio o percepción de ocurrencia de acuerdo a las consideraciones de (tiempo, modo y lugar), consideraciones técnicas de expertos en seguridad y defensa nacional, expertos en inteligencia táctica, operacional y estratégica, así como la información disponible en medios de comunicación que permiten establecer la evaluación de las amenazas antes descritas de la siguiente manera:

Evaluación y clasificación de las amenazas caracterizadas			
Amenaza	Inmediata	General	Básica
Conflictos Bilaterales: Nicaragua		X	
Conflictos Bilaterales: Venezuela		X	
Cierre Fronterizo- afectación de los intereses nacionales (económicos y sociales, DD.HH)	X		
Interdicciones aéreas - violación de soberanía territorial.	X		
Instalación campamentos en territorio nacional – violación de soberanía territorial.	X		
Smart Power Venezuela en frontera con la Guajira - afectación de los intereses nacionales (económicos, sociales, políticos)	X		
Acceso a recursos estratégicos por parte de otros Estados.	X		
Migración masiva – afectación de los intereses nacionales (sistemas educativos, de salud y políticos/ electorales)	X		
Terrorismo Internacional Hezbollah		X	
Terrorismo Internacional Estado Islámico			X
Grupos de tráfico transnacional	X		
Acceso a recursos estratégicos por parte de grupos transnacionales no gubernamentales.	X		

Elaboración propia.

Teniendo en cuenta la caracterización y posterior evaluación y clasificación de las amenazas, es posible establecer que la mayoría de las amenazas descritas se encuentran en un status de inminente o general, lo que correspondería a acciones articuladas por parte del Estado para responder a estas problemáticas (todas de diversa índole y en diferente grado de afectación a los intereses nacionales), no obstante las acciones públicas son reactivas a la ocurrencia de éstas, descoordinadas y envían mensajes incoherentes al sistema internacional, dejando vulnerable al país.

La articulación de la política nacional de defensa y las estrategias que de ella derivan para la consecución de los fines esenciales del Estado pone en evidencia la importancia del rol de la defensa en el Estado, como en el caso de Chile. Su constante redefinición de acuerdo a los escenarios estratégicos que se desarrollan en el globo y variables como la multiplicidad de potenciales amenazas de diferente orden (terrorismo, ciberataques, recursos estratégicos, entre otros) concentran un gran esfuerzo y demuestran la trascendencia de los intereses nacionales por encima de los intereses, ideas o percepciones de los tomadores de decisión.

Para caracterizar el ambiente estratégico al cual se ve advocating el país, es necesario definir una serie de directrices que permitan delimitar las amenazas para el caso específico del país y que permitan integrar acciones conjuntas a través de:

- a. Políticas coordinadas entre distintos órganos de gobierno.
- b. Capacidad de hacer frente a los “conflictos del futuro” guerras de información y conflictos de pequeña escala caracterizados por un origen impreciso y por estructuras de comando y de control difusas, que operan además con el uso de redes sociales.
- c. Un escenario internacional caracterizado por la incertidumbre que ejerce una influencia directa, en la definición de la política externa como en su política de defensa. El fenómeno de la globalización ha traído consigo el agravamiento de amenazas de naturaleza distinta (...)
- d. Claridad en que la política externa y la política de defensa son indisociables.

Esta perspectiva no amerita que se determine un largo espacio de tiempo para su discusión, pues existe un riesgo latente que sólo avizoramos como nación cuando se ha expuesto mediáticamente. Mientras tanto, el país sigue siendo vulnerable y la probabilidad que se conjuguen los elementos de riesgo hacia una acción concreta es cada vez mayor, la transición hacia el paso del postconflicto

deja un sin número de puertas abiertas para que estas amenazas se materialicen. No hay que desconocer, que el país carece de una fuerte presencia institucional en el territorio nacional posibilitando que las amenazas se constituyan de manera certera como la instalación de un campamento en territorio colombiano por parte de la guardia Bolivariana de Venezuela (2017), estos escenarios podrían repetirse con mayor frecuencia y el país no se encuentra preparado para afrontarlo.

La defensa nacional es un imperativo. Es finalmente la definición de un modelo estratégico que permita establecer las directrices y lineamientos del país, como elementos prioritarios de su protección, incluyendo las perspectivas sociales, económicas y políticas lo que permitirá el desarrollo certero de la nación bajo condiciones de fuerte institucionalidad y preservación de los valores materiales e inmateriales.

En este sentido, no conceptualizar la amenaza externa significa establecer desconocer la relación de Colombia con el concierto internacional. Colombia no es un ente único y no depende de sus condiciones internas de manera exclusiva para el desarrollo de la misma, obviar que existen condiciones externas que de manera positiva o negativa afectan directamente a la nación, es condenarla a la materialización de una amenaza. Si bien la orientación hacia el conflicto interno, ha sido un derrotero indiscutible en la construcción de ésta política, la Defensa no puede ser dejada de lado como un simple elemento más de la política, los retos y riesgos de enfrentarse a un problema no estructurado podrían desestabilizar al Estado colombiano como lo conocemos hoy.

La base para la construcción de una solución efectiva en términos de política pública es: problematizar la amenaza. Hasta el momento no existen conceptos claros frente a los tomadores de decisión, esto implicará que la toma de decisión aún determinada la problemática, necesita conceptos claros que no estén sujetos a interpretaciones. Los elementos que se mencionaron antes

como *la interpretación subjetiva o la artificialidad del problema* no pueden ser un factor interviniente, pues es necesario mantener unidad de criterio para generar soluciones efectivas.

De igual manera, el país y sus instituciones no pueden restringir su visión hacia la *dinámica y transformación* de los valores históricos, políticos y morales que conlleva el actual proceso de posconflicto. Es evidente que el sector necesita hoy una reformulación que le permita afrontar los procesos dinámicos en los cuales se mueve actualmente y bajo los cuales se definirá integralmente su futuro. No hay que desconocer, como se comentó a lo largo de éste documento, que la defensa nacional no significa en sí misma el uso exclusivo de la fuerza. La defensa debe ser comprendida como un componente transversal y esencial para el desarrollo de la nación desde todas las aristas.

Colombia afronta, lo que es tal vez uno de los escenarios más promisorios en las últimas décadas. Estar preparado para afrontar sus retos y brindar la capacidad estatal para el mantenimiento de una ausencia de conflicto o un estado relativo de bienestar, es indispensable para que la nación reconstruya sus bases de manera sólida y pueda desarrollarse desde todas sus perspectivas. Las condiciones están dadas, pero son tal vez las herramientas o mecanismos propios del Estado los que permitirán que este escenario llegue a buen término. Estos mecanismos son propiamente las decisiones de política pública que los tomadores de decisión permiten formular, implementar y evaluar en un sector y ciclo determinado, en el caso de la defensa nacional aspecto que ha sido de poco estudio por parte de los tomadores de decisión, es éste el momento para establecer las herramientas que impedirán que escenarios tan oscuros como los vividos en los conflictos recientes en Colombia o como los que son visibles alrededor del globo se lleguen a consolidar en el país.

CONCLUSIONES

De acuerdo a la investigación realizada, para el presente documento, en relación a la problematización de las amenazas externas en Colombia y su puesta en agenda para la construcción de una política pública, se puede concluir que existe un vacío en la política de seguridad y defensa actual para responder a situaciones de Defensa, que han evidenciado el estado de vulnerabilidad del país. Aunque hasta el momento, no se ha constituido una amenaza *casus Belli*, en la que una confrontación sea inminente, la capacidad de acción del Estado debe ser preventiva y permitir la construcción de planes de acción que protejan los intereses nacionales.

En este sentido y teniendo en cuenta la información de fuentes abiertas, expertos, documentación jurídica y experiencias internacionales es posible establecer las siguientes consideraciones sobre este estudio:

Es un imperativo, para el sector de seguridad y defensa nacional mantener claridad conceptual y unidad de criterio que permita definir de manera adecuada, cuándo se está ante un problema público que pueda afectar los intereses nacionales como se ha relatado a lo largo del documento.

En este sentido, problematizar, desde el ejercicio de la construcción de política pública es tal vez uno de los retos más grandes del Estado. El procedimiento va desde la complejidad técnica hasta el significado de las palabras que determinan el problema público. Tal como se explicó en la definición del problema público: amenazas potenciales que puedan afectar los valores materiales e inmateriales de una sociedad.

Para su definición, los tomadores de decisión no pueden ser ajenos a conocer y establecer qué significa para el país, en términos de sus intereses nacionales, la defensa nacional o una amenaza incluso en términos geopolíticos o geoestratégicos.

Aunque, es posible entender que la discusión de elementos que pudieron ser considerados como potenciales amenazas, no tuvo un puesto prioritario en el pasado, por la inminencia de la amenaza que constituía en ese momento, los grupos subversivos al margen de la ley. Ahora bien, en términos de la transición hacia la paz, aún existe un rezago de esta amenaza latente, pero es posible también ampliar la perspectiva de amenaza futura hacia la cual el desarrollo de la política pública debe orientarse. Actualmente es visible un cambio en la percepción de las necesidades del país y una mutación del problema dentro del marco de la defensa nacional, el estado actual en el cual no existe una amenaza certera de una potencial agresión no exime de responsabilidad al Estado para ser un generador de una respuesta anticipada, siguiendo los lineamientos de las demás naciones no sólo en el contexto mundial, también en el contexto latinoamericano. Chile, Argentina, Brasil, entre otros países han avanzado de manera tajante en la construcción de sus políticas de defensa mediante la construcción del libro blanco de defensa. La dinámica propia de los temas de seguridad y defensa nacional, de los cuales da cuenta la historia mundial, revelan la necesidad de estructurar estrategias sólidas, para responder efectivamente a esas dinámicas.

De acuerdo a este análisis, este trabajo propone realizar la estructuración del problema público a través de las siguientes características, como ejes orientadores para su conceptualización y puesta en agenda:

1. La estructuración del problema público de potenciales amenazas externas como concepto de defensa, desde la definición integradora del Manual de Ordoñez – Matamoros.

2. La conceptualización, caracterización y objetivación del problema público, entendida bajo el paradigma, que toda política pública está influenciada en la manera en la que se problematiza y se generan nuevas soluciones. Entendido el nivel de complejidad que acarrea este problema público, la influencia política debería tender a minimizarse, mientras la influencia técnica aumenta, dando elementos sólidos que consoliden una política estatal coherente.
3. La convergencia de intereses entre los tomadores de decisión para la definición del problema público, define en qué medida se lograra esa conceptualización integrada por el peso de las ideas y el sistema institucional. En teoría esta política no debería verse opacada, transmutada o configurada por las acepciones ideológicas de los tomadores de decisión en un periodo determinado de tiempo.
4. Una vez se defina adecuadamente el problema público, el ciclo se enfrenta a su posicionamiento dentro de la agenda. Las ventanas de oportunidad, son tal vez la herramienta mediante la cual el problema se transformará en eje articulador de la política pública. La definición del problema público per se no implica la movilización de la voluntad política hacia la toma de decisiones, caso en el cual el posicionamiento en la agenda permitirá su inserción en la toma de decisiones.
5. La movilización de las ideas, el posicionamiento de los actores y los tomadores de decisión tienen completa influencia en lo que se denominaría una eventual Política de Defensa Nacional. El estadio de estos agentes, aparentemente fuera de los tecnicismos del ciclo de

la política, pueden estructurar o reestructurar como el problema es concebido, su vigencia o su finalización en el ciclo.

Para delimitar adecuadamente el problema público, como se expone en el texto es necesario comprender que la protección del Estado y sus intereses nacionales no es competencia única de una política de seguridad y defensa nacional, su carácter gubernamental afecta todas las áreas de interés del Estado; como condición mínima para la preservación del orden nacional en los ámbitos económico, social, político, sus relaciones internacionales y por supuesto el mantenimiento del Status Quo, lo que en definitiva se denominaría una defensa integral del Estado. Razón por la cual, una Política de Estado es más que necesaria y su direccionamiento afecta la viabilidad en la puesta en marcha de cualquier otra política pública, aún más en lo que se refiere a la Política Exterior de un país.

Aunque el contexto internacional es dinámico y al parecer poco conflictivo, el factor de incertidumbre no desaparece del escenario de seguridad y defensa nacional. La fluidez y flexibilidad propia del sistema internacional no sólo ha dispuesto un nuevo ordenamiento sino la capacidad de cambiar rápidamente las alternativas de juego para mantener el poder, las alianzas son estratégicas. Tal como lo explica Robert Jervis, citado por Guedes da Costa, la percepción de amenaza es una de las más importantes variables en la formación de necesidades subjetivas de la seguridad de un Estado. Una amenaza no sólo se hace visible entonces en términos objetivos cuando es declarada o vista explícitamente, en cambio su subjetividad de la cual depende la percepción permite la generación de escenarios futuros a los cuales cualquier Estado podría enfrentarse y debe estar en capacidad de subsanar.

En definitiva, la protección del Estado y sus intereses nacionales no es competencia única de una política de seguridad y defensa nacional, su carácter es gubernamental, pues afecta todas las áreas de interés del Estado; como condición mínima para la preservación del orden nacional en los ámbitos económico, social, político, sus relaciones internacionales y por supuesto el mantenimiento del Status Quo, lo que en definitiva se denominaría una defensa integral del Estado para hacer frente a las amenazas convencionales, no convencionales, internas o externas que actualmente afectan la seguridad nacional, pero que los tomadores de decisión no han permitido visibilizar y de esta manera tomar acciones públicas concretas.

BIBLIOGRAFIA

- Ánonimo. (17 de 05 de 2017). incidencia de organizaciones de terrorismo internacional en Colombia . (A. Díaz, Entrevistador)
- Aravena, F. R. (abril junio de 2000). Repensando la Seguridad en América Latina: nuevas demandas conceptuales. *FASOC*(No. 2), 3-13.
- Ballesteros, C. (. (08 de 10 de 2016). Amenazas externas en Colombia . (M. A. Gomez, Entrevistador)
- Boussagnet , L., Jacquot, S., & Ravinet, P. (2009). *Diccionario de políticas públicas* (Primera edición en castellano ed.). (U. E. Colombia, Ed.) Bogotá D.C., Colombia .
- Cárdenas, J. A., & Acevedo, C. P. (enero-junio de 2013). Hacia la construcción de un estado del arte de la seguridad y la defensa nacional en Colombia. *Revista científica "General José María Córdova"*, Vol. 11(Núm. 11), 81-98. Recuperado el 19 de 03 de 2016
- Casar , M. A., & Maldonado, C. (s.f.). Formación de agenda y procesos de toma de decisiones. una aproximación desde la ciencia política. En M. Merino , G. M. Cejudo , D. Arellano Gault, T. Bracho , M. A. Casar , J. Gil-García , . . . L. Sour, *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública* (págs. 207-238). Fondo de Cultura Económica, Centro de investigación y docencia económicas. . Recuperado el 10 de 09 de 2016
- Constitución política de Colombia* . (1991).
- Duque, S. (17 de mayo de 2012). Células de Hezbollah estarían planeando atentados en América del Sur: Colombia, Brasil y Bolivia en la mira. *Minuto 30*. Recuperado el 2017 de julio

de 20, de <https://www.minuto30.com/celulas-del-hezbollah-planearia-atentados-en-america-del-sur-colombia-brasil-y-bolivia-en-la-mira/98384/>

El Espectador. (06 de Noviembre de 2013). Colombia evito una situacion critica. *El Espectador*.

Recuperado el 22 de 05 de 2017, de

<http://www.elespectador.com/noticias/judicial/colombia-evito-una-situacion-critica-aviones-rusos-mind-articulo-456847>

El Tiempo. (2016). El Batallón Colombia está bajo fuego del Estado Islámico en Sinaí. *El*

Tiempo. Recuperado el 20 de 07 de 2017, de

<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16604252>

El Universal. (27 de Noviembre de 2009). Por primera vez en décadas Colombia piensa en una

amenaza externa. *El Universal*. Recuperado el 23 de 05 de 2017, de

<http://www.eluniversal.com.co/cartagena/actualidad/por-primera-vez-en-decadas-colombia-piensa-en-amenaza-externa>

Farri, J. (11 de noviembre de 2016). La realidad ignorada del extremismo islámico en América

Latina. Obtenido de <http://atalayar.com/blog/la-realidad-ignorada-del-extremismo-isl%C3%A1mico-en-am%C3%A9rica-latina>

Felstiner, W., Abel, R., & Sarat, A. (1981). The emerge and transformation of disputes: naming,

blaming, claiminmg. *Law and Society Review*(15), 631-654. Recuperado el 24 de 10 de

2016, de [media.leidenuniv.nl/legacy/Felstiner_Abel_Sarat%20\(1981\)_Naming.pdf](http://media.leidenuniv.nl/legacy/Felstiner_Abel_Sarat%20(1981)_Naming.pdf)

Fundación Centro de pensamiento Primero Colombia. (09 de 10 de 2017). *La presencia de*

hezbollah en colombia. Obtenido de Fundación Centro de pensamiento Primero

Colombia: <https://pensamientocolombia.org/la-presencia-de-hezbollah-en-colombia/>

Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Extraordinaria. (Diciembre de 1999).

Constitución política de la República Bolivariana de Venezuela. Obtenido de

http://www.oas.org/dil/esp/constitucion_venezuela.pdf

Garcia, F. T. (Enero - Marzo de 2001). Estrategia de seguridad nacional, política de defensa y política militar. *FASOC*(Año 16, No. 1), 3-23. Recuperado el 23 de 03 de 2016, de

<http://www.fasoc.cl/files/articulo/ART410fbea729644.pdf>

Guedes Da Costa , T. (1993). La percepción de amenazas desde el punto de vista de los militares brasileros en la decada del 70 y 80 . En A. Varas, A. Fontana, F. Bustamente, T. Guedes Da Costa , J. Velit, C. M. Lezcano, . . . V. Arancibia Reyes, & CEEA (Ed.), *Percepciones de amenaza y políticas de defensa en América Latina* (pág. 52). Santiago de Chile , Chile : Flacso . Recuperado el 10 de 05 de 2016 , de

<http://www.flacsoandes.edu.ec/biblio/catalog/resGet.php?resId=21568>

Harvey, J. (1997). *Conventional Deterrence and National Security* . Obtenido de Air Power Studies Centre.

Ley 684 de 2001.

Liam Mahony, L. E. (2006). Colombia: la disuasión en primera línea de fuego. En L. E. Liam Mahony, *En Buena compañía. El acompañamiento internacional para la protección de los Derechos Humanos* (págs. 351-360). España: Universidad de Cantabria. Recuperado el 27 de Abril de 2016, de

https://books.google.com.co/books?id=ZaeRO0QfBXgC&pg=PA351&dq=disuasion+colombia&source=bl&ots=qVY_DG_78D&sig=35NWadBf13kRmMZNQGqkAyR1wk4

&hl=es&sa=X&ved=0ahUKEwj44G4o6_MAhULJB4KHV-
dD6YQ6AEIITAB#v=onepag&q=disuasi%C3%B3n%20colombiana&f=false

Mackinder, H. J. (2010). El pivote geográfico de la historia. Recuperado el 20 de 12 de 2017, de
<https://revistas.ucm.es/index.php/GEOP/article/viewFile/36331/35205>

Marulanda, J. (2017). *Yihad en Latinoamérica*. Bogotá D.C. , Colombia: Ediciones DIPON.

McCombs, M., & Evatt, D. (1995). *McCombs, M. Los temas y los aspectos: explorando una
nueva dimensión de la agenda setting*. (Vol. 8). Comunicación Y Sociedad, . Recuperado
el 15 de 09 de 2016, de
[http://eds.b.ebscohost.com/eds/pdfviewer/pdfviewer?sid=580923d8-99af-49d2-a112-
f8fe3b3b082b%40sessionmgr107&vid=1&hid=121](http://eds.b.ebscohost.com/eds/pdfviewer/pdfviewer?sid=580923d8-99af-49d2-a112-f8fe3b3b082b%40sessionmgr107&vid=1&hid=121)

Melamed, J. (Diciembre de 2014). Air Force and Strategic Deterrence. *Ciencia y Poder Aéreo* ,
09 (1), 75-78. Recuperado el 22 de Febrero de 2016

Ministerio de Defensa - Argentina. (2014). Obtenido de Libro Blanco de la Defensa Argentina:
<http://www.libroblanco.mindef.gov.ar/>

Ministerio de defensa nacional. (2010). Obtenido de [http://2010-
2014.gob.cl/media/2010/05/DEFENSA.pdf](http://2010-2014.gob.cl/media/2010/05/DEFENSA.pdf)

Ministerio de Defensa Nacional. (2013). *Libro Blanco de Defensa Nacional*. Documento
Público, Brasil. Recuperado el 29 de 12 de 2016, de
http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/livro_branco/lbdn_esp_net.pdf

Montero Moncada , L. A., Garcia Niño , L., Sánchez, R., & Abril , L. (Enero - Junio de 2011).
Caracterización asimétrica de la amenaza externa colombiana. El régimen bolivariano,

- recursos y la aproximación indirecta. *Criterio Libre*, 9(14), 317-340. Recuperado el 01 de 09 de 2016, de <http://www.unilibre.edu.co/CriterioLibre/images/revistas/14/art11.pdf>
- Morales, C. (Agosto de 2013). Las FARC sí están haciendo negocios con Hezbollah. *Revista Semana*. Recuperado el 08 de 07 de 2017, de <http://www.semana.com/nacion/articulo/las-farc-si-estan-haciendo-negocios-hezbollah/353954-3>
- Muller, P. (Julio-Diciembre de 1998). La producción de Políticas Públicas. *INNOVAR, Revista de ciencias administrativas y sociales*(12), 65-75.
- Muller, P. (2006). *Las Políticas Públicas*. Bogotá D.C. : Universidad Externado de Colombia . Recuperado el 10 de 07 de 2016
- Nacional, M. d. (2011). *Guía de Planeamiento Estratégico*. Ministerio de Defensa Nacional , Bogotá .
- Ordoñez-Matamoros, G. (2013). *Manual de análisis y diseño de políticas públicas* (Primera ed.). Bogotá D.C., Colombia : Universidad Externado de Colombia.
- Realuyo, C. (SE de 2014). Terror Crime Nexus Hezbollah's global facilitators. *PRISM*, 5(1), 6-21.
- Revista Semana . (18 de 03 de 2016). La desmedida ambición de Nicaragua sobre el mar de Colombia. *Revista Semana* . Obtenido de <http://www.semana.com/nacion/articulo/colombia-que-quiere-nicaragua-con-las-nuevas-demandas-ante-la-haya/465914>

Revista Semana. (22 de 10 de 2016). Así fue el incidente entre dos Sukhoi venezolanos y un avión de Avianca. *Revista Semana*. Recuperado el 20 de 07 de 2017, de

[HTTP://WWW.SEMANA.COM/NACION/ARTICULO/AVION-DE-AVIANCA-HABRIA-SIDO-INTERCEPTADO-POR-DOS-SUKHOIS-VENEZOLANOS/499820](http://www.semana.com/nacion/articulo/avion-de-avianca-habria-sido-interceptado-por-dos-sukhois-venezolanos/499820)

Revista Semana. (19 de Noviembre de 2017). Exclusivo: la verdadera historia de la colombiana capturada en Suiza por ser de Isis. *Revista Semana*. Recuperado el 19 de 11 de 2017, de
Revista Semana : <http://www.semana.com/nacion/articulo/detienen-a-colombiana-en-operacion-antiterrorista-en-francia-y-suiza/546316>

Roth Deubel, A.-N. (2010). Las políticas públicas y sus principales enfoques analíticos. En A.-N. Roth Deubel, *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (págs. 17-65). Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia.

Sahid Garnica, G. A. (22 de 12 de 2017). Entrevista "Amenazas externas y política pública". (M. A. Gómez, Entrevistador)

Saint-Pierre, H. L. (07 de 10 de 2009). *La Defensa en la Política Exterior de Brasil: el Consejo Suramericano y la estrategia Nacional de Defensa*. Real Instituto El Cano , Seguridad y Defensa. Madrid: Real Instituto El Cano . Recuperado el 28 de 12 de 2016, de
http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/1b12ab804fda364bb164ff8bf7fc5c91/DT50-2009_Saint-Pierre_Defensa_Politica_exterior_Brasil.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=1b12ab804fda364bb164ff8bf7fc5c91

Salazar, J. P. (24 de 03 de 2017). *Venezuela Amenaza a Colombia* . Recuperado el 20 de 07 de 2017, de Wikimundo: <http://blogs.eltiempo.com/wikimundo/2017/03/24/venezuela-amenaza-a-colombia/>

Sanahuja, J. A., & Escáñez, F. J.-M. (2014). *Seguridad y Defensa en Suramérica: Regionalismo, cooperación y autonomía en el marco de la UNASUR*. Anuario de Integración 10.

Silva, J. S. (18 de 06 de 2017). *En torno a las amenazas: Una aclaración Conceptual*. Obtenido de Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos ANEPE: URL: <https://www.anepe.cl/en-torno-a-las-amenazas-una-aclaracion-conceptual/>

Ugarte, J. M. (2001). Obtenido de Los conceptos de defensa y seguridad en América Latina: sus peculiaridades respecto de los vigentes en otras regiones, y las consecuencias políticas de tales peculiaridades.: <http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2001/UgarteJoseManuel.pdf>

Vargas, A. P. (2009). *Las Políticas de Defensa en Colombia y en Brasil: Entre la debilidad y la Fortaleza*. Bogotá D.C.: Pontificia Universidad Javeriana.

Vera, J. A. (2009). Capítulo IV: Necesidad de un nuevo Libro de Defensa Nacional. En J. A. Vera, *Los libros de Defensa Nacional de Chile 1997-2002 como instrumentos de política pública* (Vol. 22, págs. 179-310). Chile: Academia Nacional de Estudios políticos y estratégicos. Recuperado el 08 de 02 de 2017, de <http://www.anepe.cl/wp-content/uploads/LIBRO-ANEPE-N%C2%BA-22-REIMPRESI%C3%93N-2011.pdf>